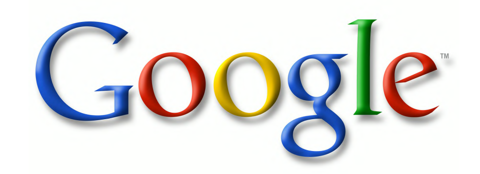


Изданіе кн. П. Д. Долгорукова и И. И. Петрункевича
при участіи редакціи газеты „ПРАВО“.

Политическій строй современныхъ государствъ.

Т. I.

Сборникъ статей:

П. Г. Виноградова, В. М. Гессена, М. М. Ковалевскаго, Н. Е. Кудрина, П. Н. Милюкова и М. А. Рейснера.

Книгоиздательство „Бесѣда“, Москва.

Изданіе кн. П. Д. Долгорукова и И. И. Петрункевича
при участіи редакціи газеты „ПРАВО“.

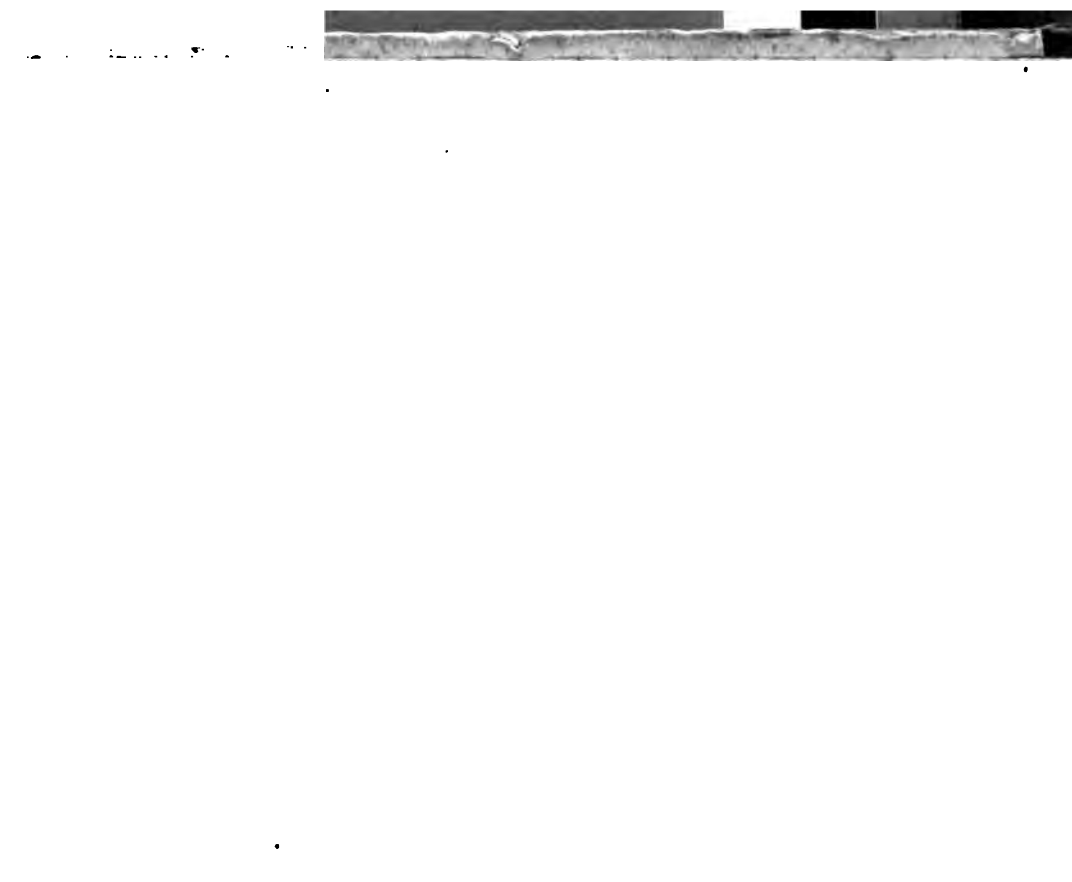
Политическій строй современныхъ государствъ.

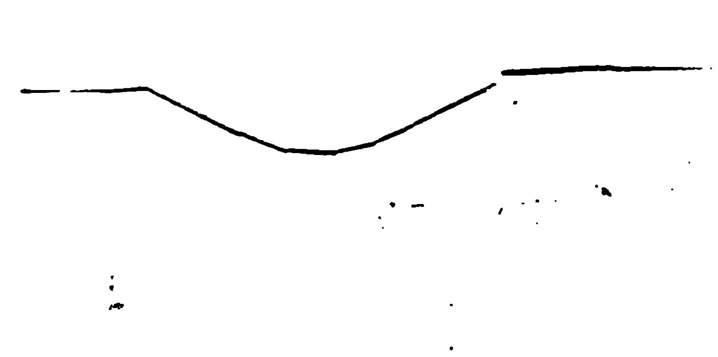
Т. I.

Сборникъ статей:

П. Г. Виноградова, В. М. Гессена, М. М. Ковалевскаго, Н. Е. Кудрина, П. Н. Милюкова и М. А. Рейснера.

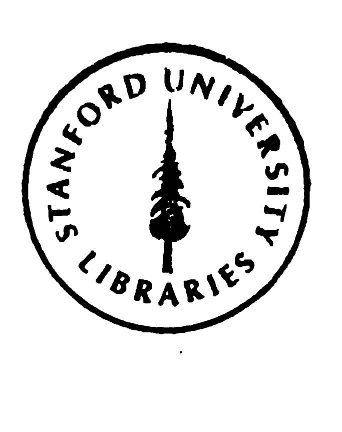
С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Тип. Спб. акц. общ. печ. и писчебум. дѣла въ Россіи „С...“ ... Жуковск...
1905.






3 517


MPI



Изданіе кн. П. Д. Долгорукова и И. И. Петрункевича
при участіи редакціи газеты „ПРАВО“.

Политическій строй современныхъ государствъ.

Т. I.

Сборникъ статей:

П. Г. Виноградова, В. М. Гессена, М. М. Ковалевскаго, Н. Е. Кудрина, П. Н. Милюкова и М. А. Рейснера.



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Тип. Спб. акц. общ. печ. и писчебум. дѣла въ Россіи „Слово“. Ул. Жуковскаго, 21.
1905.

JF56
P6
v.1

Содержаніе.

СТРАН.

Настоящій сборникъ былъ задуманъ два года назадъ, когда въ широкихъ кругахъ русскаго общества начала чувствоваться насущная потребность въ свѣдѣніяхъ по конституціонному вопросу. Съ тѣхъ поръ литература по государственному праву на русскомъ языкѣ значительно разрослась, и взгляды общественныхъ группъ на отдѣльные вопросы конституціоннаго права въ значительной степени выяснились. Однако же и въ настоящій моментъ появленіе нашего сборника едва ли можетъ считаться запоздалымъ. Доступная русскому читателю политическая литература—въ очень значительной степени—переводная: въ составѣ ея имѣется много превосходныхъ, классическихъ изслѣдованій и пособій, но всѣ эти работы не могли имѣть въ виду ближайшихъ интересовъ русскаго читателя. Предлагаемый сборникъ, напротивъ, цѣликомъ составленъ изъ оригинальныхъ работъ, принадлежащихъ большей частью спеціалистамъ и считающихся съ очередными задачами и потребностями русской политической жизни. Большіе круги читающей публики, конечно, обращаются къ европейской конституціонной исторіи не для простого удовлетворенія исторической любознательности и не для отвлеченныхъ соціологическихъ выводовъ. Они ищутъ въ этомъ чтеніи матеріала для разрѣшенія волнующихъ современное русское общество политическихъ вопросовъ. И разумѣется, русскій изслѣдователь, вольно или невольно, группируетъ иностранный матеріалъ около тѣхъ же очередныхъ и насущныхъ вопросовъ русской жизни, идя такимъ образомъ навстрѣчу запросамъ читателя.

Но въ послѣднее время былъ поставленъ партійной печатью извѣстнаго лагеря вопросъ: слѣдуетъ ли вообще обращаться за рѣшеніемъ русскихъ вопросовъ къ иностранному матеріалу? Не представляются ли явленія русской общественной жизни настолько своеобразными, особенными, несоизмѣримыми ни съ чѣмъ иностраннымъ, что и искать какихъ либо примѣровъ или уро-

ковъ на Западѣ—совершенно безполезно? На этотъ вопросъ мы хотимъ дать краткій отвѣтъ въ настоящемъ предисловіи.

Утвержденіе, будто руская форма политическаго строя есть нѣчто единственное въ своемъ родѣ, что она соотвѣтствуетъ особенностямъ русскаго народнаго „духа“ и русской исторіи, и будто именно потому эта политическая форма должна остаться вѣчной и неизмѣняемой, будто безъ нея „Русь не была бы Русью“—всѣ эти утвержденія далеко не новы. Когда, шестьдесятъ или семьдесятъ лѣтъ тому назадъ, формулировались эти ученія о неизмѣнности основъ русскаго національзма,—могло даже казаться, что ученія эти имѣютъ нѣкоторое философское основаніе. Господствующая философія того времени допускала, и даже предполагала само собой разумѣющимся, что каждый народъ, способный жить исторической жизнью, долженъ обладать неизмѣнной основой національнаго существованія; въ этой неизмѣнной основѣ, говорилось тогда, находитъ свое вѣчное выраженіе „духъ“ каждой народности. Наука объ обществѣ была тогда въ зачаточномъ состояніи;—хотя уже старый Аристотель и тогда могъ бы доказать сторонникамъ неизмѣнности національныхъ основъ, что политическая форма любого общества менѣе всего можетъ считаться неизмѣнной, такъ какъ эта форма измѣняется вмѣстѣ съ перемѣнами въ общественномъ составѣ и съ развитіемъ общественныхъ классовъ всякаго государства. Съ тѣхъ поръ какъ сложилась упомянутая націоналистическая теорія, философія неподвижныхъ формъ и неотъемлемыхъ свойствъ народнаго духа давно успѣла разложиться и уступить мѣсто философіи „развитія“. На основѣ этой идеи развитія успѣла возникнуть цѣлая новая наука—соціологія—поставившая одной изъ своихъ главныхъ задачъ изученіе законовъ развитія и преемства общественныхъ и политическихъ формъ. При всей незаконченности результатовъ этой науки, одно должно считаться яснымъ и безспорнымъ: именно, самый принципъ эволюціи политическихъ формъ. Можно даже считать, что и самое преемство формъ политической эволюціи болѣе или менѣе намѣчено наукой. Едва ли многіе будутъ спорить, что соціологіи удалось правильно указать главныя стадіи развитія всякаго человѣческаго общества въ томъ обобщеніи, по которому формы *племеннаго* быта являются первой ступенью сколько нибудь широкой общественной организаціи, затѣмъ этотъ бытъ смѣняется *феодальнымъ* (въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова) и только уже изъ этой второй стадіи развивается третья—*военно-національнаго государства*, въ свою очередь преобразующагося въ государство *промышленно-правовое*. Безъ сомнѣнія, Россія—какъ и всякое дру-

гое государство—проходило всѣ эти ступени *своимъ*, особымъ образомъ: но несомнѣненъ фактъ, что она всетаки ихъ проходила. Съ этой точки зрѣнія, и существующая политическая форма является, разумѣется, обусловленной законами мѣстной исторической обстановки, но въ то же время и переходной, временной, соотвѣтствующей извѣстной стадіи соціальнаго роста. Племенныя формы быта, конечно, сохранились въ нашихъ историческихъ источникахъ только какъ отдаленное преданіе: эти формы ученымъ приходится возстановлять воображеніемъ изъ немногихъ сохранившихся обломковъ и пережитковъ. Точно такъ же и феодальная форма быта—въ смыслѣ территоріальной раздробленности политической власти—пережита Россіей въ своеобразныхъ формахъ, непохожихъ на западныя (какъ, впрочемъ, и западныя непохожи другъ на друга). Обѣ эти стадіи *были* въ русской исторіи и въ свое время оставлены были позади процессомъ эволюціи, приведшимъ Россію къ ступени національно-военнаго государства. Послѣдняя форма, стало быть, не была ни исконной, ни неизмѣнной на пространствѣ русской исторіи, и нѣтъ никакихъ основаній думать, что этой формѣ суждено остаться послѣдней, что на ней, такъ сказать, оборвется закономѣрный процессъ русской политической эволюціи.

Были, конечно, и въ этой послѣдней формѣ—національно-военнаго государства, какъ оно осуществилось въ Россіи,—извѣстныя, очень важныя особенности сравнительно съ соотвѣтствующими формами на Западѣ. Но эти особенности были таковы, что онѣ какъ разъ менѣе всего могли гарантировать неподвижность и неизмѣняемость данной формы. Въ сущности, наша форма оказывается даже болѣе подвижной и болѣе доступной измѣненію, чѣмъ формы абсолютизма, выработанныя на Западѣ.

На первый взглядъ это утвержденіе можетъ показаться парадоксомъ; но стоитъ присмотрѣться нѣсколько внимательнѣе къ фактамъ: чтобы придти къ неизбѣжному выводу, что это заключеніе совершенно правильно. Всякая форма бываетъ тѣмъ неподвижнѣе и неизмѣняемѣе, чѣмъ болѣе она есть именно *форма*: т. е. чѣмъ рѣзче и опредѣленнѣе элементъ формы охватываетъ тотъ матеріалъ, который онъ въ себѣ заключаетъ. Но уже старые славянофилы не даромъ утверждали, что по части формализма западное общество далеко ушло впередъ сравнительно съ русскимъ. Основной признакъ русской -и общественной, и политической и всякой иной—жизни есть именно ея безформенность, отсутствіе всего конвенціональнаго, условнаго, традиціоннаго. Говоря это, я не думаю дѣлать русской жизни ни упрека, ни

похвалы: я просто констатирую фактъ. Фактъ этотъ, безспорно, отразился и на той разницѣ формъ, которая обнаруживается между европейскимъ и русскимъ абсолютизмомъ. Европейскій абсолютизмъ, какъ и всякій другой, прежде всего, конечно, былъ фактомъ жизни; но затѣмъ онъ былъ осмысленъ, превращенъ въ извѣстную (правовую) идею, и въ этомъ состояніи перешелъ въ правовое сознаніе, сдѣлался правовой традиціей. Русская соотвѣтственная политическая форма была и осталась *фактомъ*—сырымъ, голымъ фактомъ исторіи: попытки превратить этотъ фактъ въ идею были слабы и противорѣчивы, и такимъ образомъ фактъ никогда не могъ стать традиціей, какъ бы хронологически онъ ни былъ длителенъ. То, что сдѣлали средневѣковые „легисты" для военно-національнаго государства въ Европѣ,—облекши фактъ абсолютизма въ твердую оболочку правовой теоріи, построенной на незыблемомъ фундаментѣ римскаго права—того на Руси сдѣлать было некому. Роль „легистовъ" у насъ сыграли въ XV—XVI столѣтіяхъ заѣзжіе архіереи-славяне. Но въ ихъ головахъ римская императорская идея тускло отражалась, пропущенная сквозь двойную призму византійскаго и южно-славянскаго подражанія. Ни „второй", ни „третій Римъ" уже не смогли сравняться съ первымъ и настоящимъ Римомъ по силѣ и опредѣленности юридической санкціи власти. Принять эту санкцію изъ первоисточника—изъ рукъ папы или императора священной Римской имперіи германской націи—московскіе великіе князья не захотѣли. Даже когда они замѣтили, что ихъ собственная, домашняя теорія—происхожденіе ихъ власти „отъ прародителей"—не очень импонируетъ западнымъ дипломатамъ, они не нашли ничего лучшаго, какъ выдумать нелѣпую легенду о передачѣ правъ московской власти прямо отъ византійскаго императора. Въ то время, когда они выдумывали эту легенду и поддѣлывали въ пользу легенды подлинные документы, настоящее, юридически правильное наслѣдство византійскаго императорскаго престола продавалось на рынкѣ за безцѣнокъ. Но въ Москвѣ деньги цѣнились дороже отвлеченныхъ юридическихъ титуловъ власти. Юридически-гарантированный византійскій титулъ былъ купленъ королемъ-романтикомъ, Карломъ XVIII французскимъ, а москвичи удовлетворились поддѣльнымъ византійскимъ документомъ.

Конечно, на такого рода санкцію власти ссылаться было неудобно. Единственной санкціей Московской власти, помимо наслѣдственности, т. е. начала санкціонировавшаго лишь *фактъ*, а не *характеръ* властвованія—осталась санкція не юридическая, а богословская. Богословская санкція, тоже заимствованная въ гото-

вомъ видѣ изъ византійскаго источника, была, конечно, очень доброкачественна; но, по несчастію, она была слишкомъ уже широка. Божественный характеръ власти санкціонировалъ не лицо, а мѣсто, положеніе, все равно, кто бы его ни занималъ. Не создавая никакого *личнаго* права, богословская формула власти не могла положить основанія никакому чувству легитимизма. Это ярко сказалось уже въ Смутное время, когда люди московскаго государства „измалодушествовались", по живописному выраженію современника, присягая всякой наличной „предержащей" власти и всякому самозванцу.

Итакъ, несмотря на наличность теологической формулы, московская власть оставалась фактомъ, а не идеей, почему отъ нея и не могла пойти никакая правовая традиція. Петербургское правительство открыто признало такое положеніе дѣла, прямо отрѣзавъ себя отъ своего прошлаго и начисто отказавшись основывать что бы то ни было на преданіяхъ старины и на примѣрахъ „прародителей". Однако, *какая-нибудь* юридическая основа власти все же была нужна—особенно съ тѣхъ поръ, какъ Московская самодержавная власть приняла формы европейскаго бюрократическаго абсолютизма. Этой новой юридической санкціи стали искать—и нашли въ единственномъ мѣстѣ, гдѣ можно было найти: въ европейской юридической теоріи. Конечно, взяли при этомъ ту теорію, которая въ то время была ходячей и общепризнанной; а это была теорія „естественнаго права" (см. ниже въ статьѣ М. Рейснера). Югославянскіе архіереи стараго вѣка искали теоріи военно-національнаго самодержавія въ примѣрахъ Душана Сербскаго и Александра Болгарскаго; новомодный архіерей Ѳеофанъ Прокоповичъ взялъ свою теорію бюрократическаго абсолютизма прямо изъ Гроція и Пуффендорфа. Безъ сомнѣнія, новая теорія совершенно упраздняла старую и находилась съ ней въ полномъ противорѣчіи.

Какъ извѣстно, однако, на теоріи естественнаго права можно обосновать не только бюрократическій абсолютизмъ, но также и противоположное ему начало народнаго представительства (см. въ той же ст.). Этой возможности не предусматривалъ ни Петръ, ни Ѳеофанъ; но уже современникъ Ѳеофана, русскій историкъ Татищевъ, сдѣлалъ конституціонный выводъ изъ начала естественнаго права; а вскорѣ послѣ того этотъ выводъ былъ практически примѣненъ тѣмъ же Татищевымъ и его политическими единомышленниками — при первой попыткѣ ограничить самодержавіе, по случаю воцаренія Анны Ивановны. Очевидно, не только традиція стараго московскаго государства была погребена на всегда, но

уже начинало полагаться основаніе какой-то новой идейной традиціи.

Сама государственная власть пошла было во главѣ новаго политическаго движенія. Послѣдующій періодъ, кончая царствованіемъ Александра I, по всей справедливости можетъ быть названъ періодомъ самоусовершенствованія русской политической формы. Въ согласіи съ новыми варіантами ученій о естественномъ правѣ, государственная власть стремилась преобразовать себя на началахъ законности и народнаго представительства. Попытки, сдѣланныя въ этомъ направленіи Екатериной II и Александромъ I, были, правда, очень робки, и ни одна изъ нихъ не была доведена до конца. Но при всемъ томъ, никто ни на минуту не сомнѣвался, что русская политическая форма способна къ самоусовершенствованію и что предѣловъ этого самоусовершенствованія нельзя заранѣе установить никакими ссылками на исторію и на духъ народный. Этихъ ссылокъ просто не было надобности и дѣлать, такъ какъ никакая опасность извнѣ не грозила установившемуся политическому строю. Абсолютизмъ до такой степени не нуждался въ самозащитѣ, что могъ свободно и открыто заниматься самокритикой. Вопросъ о преобразованіи государственнаго строя былъ только вопросомъ практическаго удобства, и никакая націоналистическая теорія не стояла на пути этого переустройства.

Лучшій и наиболѣе яркій примѣръ подобной самокритики бюрократическаго абсолютизма представляютъ разсужденія Сперанскаго, единственнаго истиннаго государственнаго человѣка новой русской исторіи. Напомнимъ эти замѣчательныя разсужденія, къ сожалѣнію слишкомъ мало обратившія на себя вниманіе въ свое время, и слишкомъ мало извѣстныя теперь [1]).

„Въ каждой эпохѣ, говоритъ Сперанскій въ введеніи къ уложенію государственныхъ законовъ (1809), образъ правленія долженъ быть соразмѣренъ той степени гражданскаго образованія, на коей стоитъ государство. Каждый разъ какъ образъ правленія отстаетъ или предваряетъ сію степень, онъ ниспровергается съ большимъ или меньшимъ потрясеніемъ... Итакъ, *время* есть первое начало и источникъ всѣхъ политическихъ обновленій.

[1]) „Введеніе къ уложенію государственныхъ законовъ", цитируемое ниже, было нѣсколько разъ напечатано въ послѣднее время: *В. И. Семевскимъ*. въ „Историческомъ Обозрѣніи", т. X; *Шильдеромъ* въ его извѣстной работѣ объ Александрѣ I и въ особой книгѣ, изд. „Русской Мыслью": „Планъ государственнаго преобразованія графа М. Н. Сперанскаго". М. 1905.

Никакое правительство, съ духомъ времени не сообразное, противъ всемощнаго его дѣйствія устоять не можетъ. Посему, первый и главный вопросъ, который въ самомъ преддверіи всѣхъ политическихъ перемѣнъ разрѣшить должно, есть благовременность ихъ начинанія". Разрѣшая этотъ вопросъ „о благовременности политической перемѣны" въ Россіи сто лѣтъ тому назадъ, Сперанскій находилъ, „что въ общемъ движеніи человѣческаго разума, государство наше стоитъ нынѣ во второй эпохѣ феодальной системы, т. е. въ эпохѣ самодержавія, и безъ сомнѣнія имѣетъ прямое направленіе къ свободѣ". Несомнѣнные признаки такого „направленія къ свободѣ", по Сперанскому, суть слѣдующіе (передаю ихъ нѣсколько сокращая и модернизируя изложеніе Сперанскаго).

1. *Перемѣна въ предметахъ народнаго уваженія.* Какъ было и въ другихъ государствахъ, когда феодальная система приближалась къ паденію (напр., передъ французской революціей), чины и почести перестаютъ цѣниться: когда разумъ начинаетъ распознавать цѣну свободы, онъ отметаетъ съ пренебреженіемъ всѣ дѣтскія игрушки, коими забавлялся въ младенчествѣ.

2. *Ослабленіе власти.* Если физическая власть осталась въ прежнемъ положеніи, то моральная безъ сомнѣнія ослабѣла... Съ горестью, но съ достовѣрностью можно сказать, что въ настоящемъ положеніи всѣ мѣры правительства, требующія не физическаго, но моральнаго повиновенія, безсильны... Одна есть истинная сему причина: образъ мыслей настоящаго времени — въ совершенной противоположности съ образомъ правленія.

3. *Невозможность частичныхъ исправленій.* Всѣ исправленія частныя, всѣ, такъ сказать, пристройки къ настоящей системѣ были бы весьма непрочны. Пусть составятъ какое угодно министерство, распорядятъ иначе части, усилятъ и просвѣтятъ полицейскія и финансовыя установленія; пусть издадутъ даже гражданскіе законы: всѣ сіи введенія, основанныя единственно на личныхъ качествахъ исполнителей, ни силы, ни твердости имѣть не могутъ... Какъ можно исправить гражданскіе законы безъ твердыхъ основныхъ законовъ государственныхъ? Къ чему гражданскіе законы, когда скрижали ихъ каждый день могутъ быть разбиты о первый камень самовластія?

4. *Общее недовольство и склонность къ практикѣ всѣхъ правительственныхъ дѣйствій...* Неужели дороговизнѣ сахара и кофе можно въ самомъ дѣлѣ приписать источникъ сихъ неудовольствій?.. Какъ можно объяснить ихъ иначе, какъ не совершеннымъ измѣненіемъ мыслей, глухимъ, но сильнымъ жела-

ніемъ другого порядка вещей.“ „По симъ признакамъ. заключаетъ Сперанскій, можно, кажется, съ достовѣрностью заключить, что настоящая система правленія несвойственна уже болѣе состоянію общественнаго духа и что настало время перемѣнить ее и основать новый вещей порядокъ.“ „Въ самомъ дѣлѣ, восклицаетъ онъ. Какое противорѣчіе: желать наукъ, коммерціи, промышленности и не допускать самыхъ естественныхъ ихъ послѣдствій; желать, чтобы разумъ былъ свободенъ, а воля въ цѣпяхъ; чтобы страсти двигались и перемѣнялись—а предметъ страстей, желаніе свободы, оставался бы недостижимымъ; чтобы народъ обогащался— и не пользовался бы лучшими плодами своего обогащенія—свободой. Нѣтъ въ исторіи примѣра, чтобы народъ просвѣщенный и коммерческій могъ долго въ рабствѣ оставаться. И „сколько бѣдствій, сколько крови можно бы было сберечь, если бы правители державъ, точнѣе наблюдая движеніе общественнаго духа, сообразовались съ нимъ въ началахъ политическихъ системъ и не народъ приспособляли къ правленію, а правленіе—къ состоянію народа“.

Къ несчастію, правители не пошли дорогой, которую указывалъ Сперанскій въ этихъ замѣчательныхъ словахъ, геніально предвосхитившихъ воззрѣнія современной соціальной науки. Они пошли, напротивъ, по тому самому пути, отъ котораго Сперанскій предостерегалъ. Наступившій послѣ Александра I періодъ, несомнѣнно, былъ періодомъ „приспособленія народа къ правленію“, а не правленія къ народу; а сколько „бѣдствій и крови“ было истрачено, начиная съ усмиренія декабристскаго возстанія, на осуществленіе этой безнадежной задачи, хорошо извѣстно всѣмъ. Періодъ самоусовершенствованія политической формы кончился на неполно осуществленныхъ реформахъ Сперанскаго: вслѣдъ затѣмъ наступаетъ время, когда сохраненіе существующей формы становится самоцѣлью. Въ этомъ періодѣ самосохраненія и самозащиты дѣйствующая система рѣшительно и окончательно разошлась съ „движеніемъ общественнаго духа“; и результатомъ этого вѣкового конфликта было то постепенно обострявшееся и наконецъ дошедшее до крайней степени напряженія политическое положеніе, которое мы теперь переживаемъ.

Въ это же время создалась и та теорія, въ силу которой существующая политическая форма подлежитъ сохраненію потому, что она есть неотъемлемая принадлежность національнаго духа и національной исторіи. Теорія эта основывается на т. наз. славянофильскомъ ученіи, но было бы оскорбленіемъ для истиннаго славянофильства, если бы стали отожествлять его съ офиціаль-

ной политической доктриной, на немъ основанной. Славянофильское начало народности было начало живое, въ себѣ самомъ заключавшее принципъ своего внутренняго самоопредѣленія. Такое начало для офиціальной доктрины было бы, пожалуй, еще болѣе опасно, чѣмъ то начало политической свободы—начало либеральное—противъ котораго офиціальная доктрина искала спасенія въ славянофильствѣ. Естественно, что настоящіе славянофилы—разумѣя первыхъ начинателей этого направленія, а не ихъ наслѣдниковъ изъ слѣдующихъ поколѣній—не только не были апологетами старой правительственной системы, но, напротивъ, состояли въ подозрѣніи у правительства, какъ люди опасные и безпокойные. Офиціальное славянофильство-система „офиціальной народности", формулированная гр. Уваровымъ, въ качествѣ министра народнаго просвѣщенія, — ничего общаго съ этими людьми не имѣло и имѣть не хотѣло: оно заимствовало только букву, не заимствуя духа ихъ ученія. Такимъ образомъ, скудость мысли, слабость теоретическаго обоснованія офиціальной доктрины народности была ясна и очевидна уже въ самый моментъ возникновенія этой доктрины. Впрочемъ, глубиной мысли и правильностью теоретическаго обоснованія офиціальная доктрина и не дорожила. Эта доктрина развивалась въ самомъ дѣлѣ не въ статьяхъ и диссертаціяхъ, а въ предисловіяхъ къ циркулярамъ и правительственнымъ распоряженіямъ. Нужна была не націоналистическая *теорія*; нужна была только *терминологія*, только лозунгъ, девизъ для практическихъ дѣйствій. Изъ теоріи была извлечена—или скорѣе къ теоріи была прислонена—тактика, имѣвшая цѣлью охраненіе существующаго: и этимъ задача теоріи была исполнена. Указаннымъ отстраненіемъ отъ теоріи — той самой, на почвѣ которой доктрина возникла — не ограничился еще однако же процессъ измельчанія офиціальной доктрины. Поколѣніе графа Уварова, хотя и не заботилось уже о философскихъ основахъ офиціальнаго націонализма, но все таки считало этотъ націонализмъ цѣлью, а тактику лишь средствомъ къ ея достиженію. Для послѣдующихъ поколѣній тактика сдѣлалась цѣлью сама по себѣ: они перестали ссылаться на націоналистическое обоснованіе тактики, а просто ссылались на прецеденты, на бывшіе примѣры разъ принятой тактики. Такимъ образомъ, сохраненіе существующаго стало считаться послѣдней и окончательной цѣлью государственной политики. Дальше этого идти уже было некуда. Разъ ставъ на путь отрицанія и разрушенія всего новаго и вновь возникающаго, на путь безсмысленной борьбы съ наростающей сложностью жизни, офиціальный на-

ціонализмъ освободилъ себя отъ необходимости разсуждать и аргументировать. Онъ мало по малу разучился и думать. Но отъ одного онъ освободить себя не могъ: отъ необходимости считаться съ ужасными послѣдствіями собственной задерживающей работы. Чѣмъ дольше онъ откладывалъ расплату, тѣмъ счетъ, представляемый ему жизнью, становился длиннѣе, тѣмъ дороже приходилось платить въ окончательномъ итогѣ. Теперь моментъ расчета, повидимому, окончательно наступилъ, и всѣ усилія бюрократіи кажется уже направлены только къ тому, чтобы какъ-нибудь получить скидку. Напрасныя усилія. Какъ ни великъ долгъ передъ обществомъ, но все же единственное средство спастись отъ банкротства есть—уплатить по счету честно и сполна. И лучше будетъ для обѣихъ сторонъ, если это будетъ сдѣлано, какъ можно скорѣе.

Введеніе.

I.

Разложеніе абсолютизма.

„Если даже понимать абсолютную монархію въ самомъ благородномъ смыслѣ слова, въ формѣ просвѣщеннаго абсолютизма, гдѣ одинъ человѣкъ, стоящій во главѣ, только для того снабженъ громадной властью, чтобы тѣмъ энергичнѣе содѣйствовать благосостоянію народа, то и здѣсь очень скоро выясняется необходимость править не только для народа, но и при помощи народа, такъ, чтобы населеніе тѣмъ или другимъ путемъ принимало участіе въ управленіи государствомъ. Въ силу этого, расцвѣтъ чистаго абсолютизма длился только очень короткое время". Въ самодержавіи, такимъ образомъ, всегда заключалось „противорѣчіе, которое дѣлало его только переходной ступенью къ другимъ государственнымъ формамъ". Абсолютное государство на Западѣ было только промежуточнымъ образованіемъ, которое стояло на пути между старымъ феодализмомъ и правовымъ конституціоннымъ государствомъ [1]). Такъ говоритъ старый фонъ-Трейчке въ своей извѣстной „Политикѣ"; и исторія вполнѣ оправдываетъ его слова; и какъ бы мы ни дѣлили періоды развитія абсолютнаго государства, мы всегда придемъ къ однимъ и тѣмъ же результатамъ. Примемъ ли мы вмѣстѣ съ Трейчке, что европейскій абсолютизмъ даетъ четыре фазы развитія и дѣлится на „легитимный", „теократическій", „придворный" и „просвѣщенный", или, согласно теоріи Козера, мы признаемъ, что неограниченная монархія даетъ три формы абсолютизма, а именно: — „практическаго", „принципіальнаго" и „просвѣщеннаго" [2]), мы должны

1) Heinrich von Treitschke. Politik. Zweiter Band. Leipzig. 1900. S. 109. 110.

2) R. Schmidt. Allgemeine Staatslehre. II Band. II Teil. Die verschiedenen Formen der Staatsbildung. Leipzig. 1903. S. 620.

придти неизбѣжно къ тому же результату, къ которому пришелъ и Отто Майеръ въ своемъ утвержденіи, что абсолютное и „полицейское“ государство „наполняетъ собою тотъ пробѣлъ переходнаго времени, который образовался между старымъ правомъ и проявившимся въ новое время положеніемъ вещей. Оно было только суровымъ воспитателемъ для новаго государственнаго строя“ [1]).

Первые опыты построенія абсолютнаго государства были сдѣланы въ свое время въ Испаніи. Уже въ XV вѣкѣ, при королѣ Фердинандѣ, Кастилія явилась тѣмъ центромъ, откуда исходило все движеніе. Правительство здѣсь сначала опиралось на средніе классы населенія противъ дворянства и, когда одолѣло дворянъ, оно лишило всякаго значенія и буржуазные классы: инквизиція уравняла всѣхъ передъ своимъ трибуналомъ... Кортесы перестали собираться, и аристократія, лишенная всякаго контроля надъ правительствомъ, погрузилась въ политическую аппатію, изъ которой ее не могли извлечь никакія событія. „Грандеца“ посвятила себя бездѣятельному пользованію своими значительными богатствами. Лишенное всякихъ средствъ, мелкое дворянство—гидальго потеряли у грандовъ службу и занятія и обратились къ духовнымъ, военнымъ и гражданскимъ должностямъ, при помощи чего они неразрывно связали свои интересы съ интересами короны. Такъ, въ Кастиліи водворилось состояніе государственнаго единства, котораго въ то время не осуществила даже сама Франція. Вся власть правленія и высшаго мѣстнаго управленія сосредоточилась въ рукахъ короля и его чиновниковъ. Кастилія стала абсолютной монархіей. Арагонія и Каталонскія правинціи не избѣжали подобной же участи. Въ Неаполѣ вражда между дворянствомъ и гражданствомъ привела къ такому же положенію вещей. Только въ Сициліи, Миланѣ и Нидерландахъ мѣстныя сословія сохранили за собою довольно серьезное значеніе. И вездѣ, гдѣ абсолютизмъ былъ въ полной силѣ, онъ дѣйствовалъ одинаково разрушающе на весь государственный механизмъ: „теченіе XVI вѣка доказало, что правительство расходовало силу своего авторитета, финансовъ и войска ради односторонняго спаиванія своихъ территоріальныхъ массъ и построенія мірового господства. Во всемъ же остальномъ оно оставалось бездѣятельнымъ и безплоднымъ, дѣйствовало даже разъѣдающимъ образомъ на подданныхъ и ничѣмъ не вознаграждало ихъ за принесенныя жертвы... Денежные поборы цѣликомъ уходили на потребности

---

[1]) Otto Mayer. Deutsches Verwaltungsrecht. I Band. Leipzig. 1895. S. 53.

иностранной политики и на насильственное соединеніе различныхъ государственныхъ областей... И не смотря на то, что налоги постоянно расли, ихъ все таки никогда не хватало для этой цѣли. И въ первую голову это были расходы на войска и флотъ, на ихъ вооруженіе, снаряженіе и содержаніе, которыя поглощали наиболѣе всего. Сюда же присоединялись громадныя суммы на подарки, подкупъ, пенсіи и субсидіи, которыя были уплочены партіямъ, партійнымъ вождямъ иностранныхъ государствъ". Рядомъ съ этимъ стояли выдачи для чиновниковъ внутренняго правленія, но и здѣсь „чудовищный дворъ съ тысячами главныхъ и второстепенныхъ должностей" въ громадныхъ размѣрахъ расточалъ народныя деньги съ тѣмъ, чтобы играть „совершенно не подходящую роль" и поддерживать внѣшній престижъ при помощи блеска и роскоши своей обстановки. И если съ Карла V началось чрезвычайное возрастаніе налоговъ и государственнаго долга и при Филиппѣ II оно достигло громадныхъ размѣровъ, то уже въ 1575 году началось государственное банкротство, которое было результатомъ невыносимаго гнета податей и недоимокъ, ростовщическихъ займовъ, монополій на предметы потребленія, грандіозныхъ вывозныхъ пошлинъ, отчужденія государственныхъ имуществъ, продажи должностей, даже прямой экспропріаціи богатыхъ купцовъ, пріѣзжающихъ изъ колоній. Второе государственное банкротство 1596 слѣдовало непосредственно за гибелью Великой Армады и за введеніемъ пресловутой военной подати на масло и мясо. При Филиппѣ III продолжалось дальнѣйшее движеніе по разъ избранному пути; и послѣ того, какъ не удалась послѣдняя попытка отсрочить свою собственную гибель на счетъ чужихъ націй, Испанія надолго снизошла въ разряды безсильныхъ государствъ, неспособныхъ ни къ какой дальнѣйшей дѣятельности. „Высокія подати отнимали всякое наслажденіе отъ труда и призванія. Примѣръ праздныхъ грандовъ, которые жили только ради удовольствія, и притязательнаго мелкаго дворянства, которое стремилось только къ государственной службѣ и презирало всякій производительный трудъ, тяжело давилъ также и на бюргера, стремившагося только къ тому, чтобы стать похожимъ на гидальго. Городская мелкота искала пріюта въ монастыряхъ, многочисленныхъ уже при Филиппѣ II, и въ массѣ возросшихъ при Филиппѣ III... Обѣднѣвшіе крестьяне и мѣщане предавались нищенству, сильно поощряемому монастырями". Но если это была система, губившая прилежаніе, духъ предпріимчивости и финансовую мощь націи, то съ другой стороны, этотъ

порядокъ подрывалъ всякое право въ національной жизни и убивалъ всякое чувство справедливости...[1]).

„Ко всѣмъ отрицательнымъ сторонамъ управленія присоединялась еще его произвольность и неравномѣрное распредѣленіе тягостей. Эти послѣднія падали на отдѣльныя области и сословія въ самой различной мѣрѣ и распредѣлялись между отдѣльными подданными безъ всякихъ принциповъ въ силу одного пристрастія. Послѣ того, какъ монархія устранила всѣ конституціонныя ограниченія, существовавшія въ формѣ сословнаго представительства, самодержавная мощь ея центральнаго управленія и ея властей перешагнула черезъ всѣ правовыя начала и положенія“. Однимъ „кастильцамъ“ была представлена привилегія властвовать, одни „пешеросы“, т. е. податныя сословія, несли всю тягость налоговъ, а въ то же время „гидальго“ были освобождены отъ всѣхъ податей. Только дворянство занимало всевозможныя синекуры и пользовалось доходами съ богатыхъ приходовъ. Партійная борьба и образованіе чиновничьей клики, ненависть членовъ коммунъ противъ аристократіи и придворныя интриги, предательство и измѣны—все это было результатомъ раздвоенія націи на прирожденныхъ господъ и подвластныхъ, на привилегированныхъ дворянъ, и униженныхъ буржуа. и крестьянство. И среди такой розни населенія съ полнымъ успѣхомъ могло процвѣтать административное всемогущество и полицейская церковность, которыя нашли свое характернѣйшее оружіе въ судѣ государственной инквизиціи. Духовное учрежденіе по своему титулу и компетенціи, это судилище, однако, замѣщалось только королевской властью, служило только свѣтской политикѣ и пополняло государственную кассу при помощи многочисленныхъ конфискацій. Инквизиція „судила далеко не за одно только вѣроотступничество; подъ тѣмъ же предлогомъ она могла привлекать къ своему суду за всякое покушеніе на авторитеты государства, какъ на хранителей религіи. И въ дѣйствительности инквизиція держала всѣ классы общества, не исключая высшихъ, подъ страхомъ непрестанной опасности подвергнуться произвольному наказанію по усмотрѣнію суда или на основаніи установленнаго правительствомъ состава преступленія... Инквизиція при помощи своихъ растяжимыхъ, исключающихъ всякую защиту и контроль, процессуальныхъ правилъ представляла собою исключительное судопроизводство, бывшее на самомъ дѣлѣ кабинетной юстиціей, и совершенно обезцѣни-

[1]) Schmidt. Allgemeine Staatslehre. II. 2. S. 622—634.

вала гарантіи обычнаго судебнаго процесса... Однако, ничѣмъ не могла она такъ страшно усиливать свою власть, какъ тѣмъ, что она становилась къ услугамъ доносовъ и шпіонства и тѣмъ постоянно поддерживала находящіеся на народномъ тѣлѣ пораненія и нарывы“ [1]).

Въ концѣ концовъ, испанскій абсолютизмъ палъ жертвою своихъ стремленій ко всемірной католической монархіи и своихъ безуспѣшныхъ стремленій спаять насиліемъ разнородныя національности въ одно и національное, и вѣроисповѣдное цѣлое. Внѣшнія военныя неудачи явились естественнымъ результатомъ царящаго внутри страны разоренія и произвола, и всѣ части великой когда то державы распались, а самая Испанія со своимъ кастильскимъ сердцемъ уснула мертвымъ сномъ вплоть до той поры, когда разбудили ее волны французской революціи и принесли, съ одной стороны, позоръ иноземнаго нашествія, а съ другой—идеи равенства, братства и свободы. Однако, къ несчастью для страны, она никогда не могла цѣликомъ избавиться отъ клерикально-полицейскаго элемента, ведущаго свое начало еще со временъ священной инквизиціи. И, хотя Испанія приняла впослѣдствіи формы конституціоннаго государства, она никогда не могла вполнѣ оправиться отъ тѣхъ ранъ, которыя ей были нанесены и „придворнымъ“, и „теократическимъ“, и „полицейскимъ“ абсолютизмомъ. И даже краткое время эпохи испанскихъ реформъ въ XVII вѣкѣ (министерство Аранды при Карлѣ III) не подготовило въ достаточной степени перехода отъ безправія къ правовому строю. Клерикализмъ оказался тѣмъ щитомъ, подъ охраною котораго въ новые мѣхи конституціонализма было влито старое вино полицейскаго режима.

Французское абсолютное государство начало, подобно Испаніи, съ національнаго объединенія, расширенія государственныхъ предѣловъ и уничтоженія феодализма. Опираясь на постоянное войско и на постоянныя же королевскія подати, шесть поколѣній французскихъ королей съ чрезвычайнымъ упорствомъ стремились къ безграничному усиленію центральной власти и къ іерархической организаціи подчиненнаго ей чиновничества. Противоставляя дворянству городскую буржуазію и наслѣдственнымъ должностямъ феодальной знати новое должностное дворянство, вышедшее изъ рядовъ низшихъ сословій, французскіе короли уже въ лицѣ Людовика XI, Карла VIII и Людовика XII создали

[1]) Schmidt. Allgemeine Staatslehre. II. 2. S. 634—640.

то неограниченное королевство, которое опиралось на рабскую преданность французскаго общества, такъ что французскаго короля въ шутку называли итальянцы: „re delle bestie“—королемъ животныхъ. Но если еще при Людовикѣ XII, этомъ „отцѣ народа“, „правительство разумно проводило энергичную и въ тоже время умѣренную международную политику, съ другой же стороны усиленно заботилось о внутренней хозяйственной жизни и, прежде всего, пользовалось весьма осторожной политикой, причемъ неоднократно были созываемы сословные представители“,— то уже во вторую половину царствованія Франциска I родилось въ странѣ всеобщее недовольство. При Генрихѣ II сословія выступили съ опредѣленными требованіями и не желали подчиняться формулѣ короля: „Car tel est nostre plaisir“. Во время междуусобной гугенотской войны, правда, противоположность между реформаціей и ея противниками привела къ разрыву между королемъ и сословіями и послужила знаменемъ для сословныхъ требованій; но если въ 1560—1561 году сословія были настроены кальвинистически и, кромѣ податной реформы, требовали вѣротерпимости и постояннаго сословнаго представительства, то послѣ Кровавой ночи 1572 года дворянство и города, хотя и были организованы въ католическомъ духѣ, однако и правовѣрныя „сословія Генриха III“ не меньше гугенотовъ добивались контроля надъ финансами и участія въ управленіи. Подъ вліяніемъ испанской опасности, однако, борьба между гугенотами и католиками отступила на второй планъ. Государству грозила прежняя феодальная анархія и господство сословной аристократіи подъ испанскимъ верховенствомъ. Переходъ части гугенотовъ на сторону раздиравшей государство аристократической клики привелъ партійныя противоположности къ новой междуусобной войнѣ и подорвалъ всякій кредитъ сословныхъ собраній. Съ крушеніемъ сословнаго представительства окончательно погибла и всякая самостоятельность мѣстныхъ союзовъ, исчезъ всякій контроль за государственными финансами.

По мѣрѣ того, какъ французскій абсолютизмъ освобождалъ себя отъ докучнаго контроля сословій и пользовался съ этой цѣлью ихъ партійной и классовой враждой, онъ въ тоже время стремился къ подчиненію себѣ той могучей политической организаціи, которая была создана католичествомъ и папствомъ. И если Карлъ VII сумѣлъ уже выдвинуть церковь, какъ національную корпорацію, одинаково независимую отъ Рима и Парижа, то при Людовикѣ XI этотъ процессъ былъ уже направленъ въ другую сторону, а при Франциксѣ I онъ и нѣкоторыхъ

уступокъ папству, было куплено полное распоряженіе болѣе, чѣмъ сотней епископствъ и архіепископствъ и болѣе, чѣмъ пятью стами аббатствъ. При помощи духовенства получила монархія безграничную власть надъ религіозными стремленіями массъ, а при помощи богатыхъ приходовъ она привязывала къ себѣ всѣхъ честолюбцевъ и всѣхъ жадныхъ до наживы лицъ изъ среды всѣхъ сословій. Нечего и говорить, что „добровольныя пожертвованія" духовенства въ государственную кассу сдѣлались постояннымъ правиломъ, и при ихъ помощи фанатичный клиръ покупалъ себѣ содѣйствіе свѣтской власти къ истребленію еретиковъ. Полтора милліона ливровъ, данныхъ духовенствомъ королю послѣ Гугенотскаго Сейма 1560—1561 года, были оплачены послѣдующей кровавой бойней и уничтоженіемъ всѣхъ еретиковъ и гугенотовъ. А цѣною $15^1/_2$ милліоновъ ливровъ купила государственная церковь отмѣну Нантскаго Эдикта и послѣдующія ужасныя мѣры для возвращенія отпавшихъ въ лоно единой спасительной церкви. При помощи знаменитыхъ четырехъ статей Галликанскихъ вольностей окончательно былъ заключенъ союзъ между клиромъ и абсолютной властью, а іезуиты получили въ полное свое распоряженіе самодержавную Францію.

Въ одной только области французскій абсолютизмъ не могъ достичь желаемыхъ результатовъ, а именно—въ дѣлѣ общей гражданской юстиціи, особенно же тамъ, гдѣ ему приходилось встрѣчаться съ оппозиціей независимыхъ судебныхъ парламентовъ; опираясь на юристовъ и легистовъ въ построеніи своей неограниченной власти, обезпечивая себѣ, при помощи продажи судебныхъ должностей, могучую поддержку чиновной буржуазіи, французскіе короли создавали тѣмъ самымъ противъ своей воли такую гарантію гражданскаго правопорядка, которая въ концѣ концовъ обратилась противъ нихъ самихъ. Право парламентовъ регистрировать королевскіе приказы и тѣмъ самымъ придавать имъ юридическую обязательность уже издавна пробуждало въ обществѣ представленіе о законныхъ границахъ королевскаго могущества и о томъ, что правопорядокъ стоитъ выше короля, и самодержецъ самъ подчиняется закону. Политическая теорія крайнихъ абсолютистовъ, нашедшая свое выраженіе въ трудахъ Боссюэта и Бодена, настолько сама была подъ вліяніемъ этихъ идей, что, несмотря на все признаніе королевскаго могущества, дѣлала для него обязательнымъ соблюденіе частныхъ правъ гражданъ и неприкосновенность частнаго имущества. И парламенты, опираясь на свою несмѣняемость и неприкосновенность своихъ должностей, явились энергичными защитниками гражданскаго

правопорядка противъ притязаній королевской власти. Они отказывали въ регистраціи незаконнымъ указамъ короля, отказывались признать юрисдикцію назначаемыхъ имъ чиновниковъ и освобождали отъ наказанія ослушниковъ незаконныхъ королевскихъ повелѣній. И чѣмъ сильнѣе развивалась полицейская власть бюрократіи, чѣмъ рѣшительнѣе и серьезнѣе были ея вторженія въ личную и общественную жизнь гражданъ, чѣмъ болѣе, наконецъ, возрастала финансовая организація, охватившая собою всѣ артеріи народнаго хозяйства страны, тѣмъ чаще и ожесточеннѣе были протесты парламентовъ и рѣзче ихъ представленія на имя короны. И, хотя сила парламентовъ была сломлена незадолго до крушенія абсолютнаго строя во Франціи, а ихъ престижъ въ послѣднее время абсолютизма былъ сильно поколебленъ ихъ сопротивленіемъ противъ нѣкоторыхъ благодѣтельныхъ реформъ, нельзя, однако, не признать вмѣстѣ съ проф. Шмидтомъ, что въ принципѣ французскому абсолютизму никогда не удавалось вполнѣ освободиться отъ правовыхъ рамокъ и ограниченій. Другое дѣло, конечно, насколько это принципіальное ограниченіе проводилось на практикѣ: у короля, кромѣ парламентовъ, было слишкомъ много другихъ органовъ, которые безъ всякихъ протестовъ, не разбирая законности или незаконности, творили безъ разсужденія волю пославшаго ихъ владыки.

Дальнѣйшей отличительной чертой французскаго абсолютизма являются тѣ опыты, которые были сдѣланы королевскимъ правительствомъ въ дѣлѣ насажденія, такъ называемаго, общаго блага. Несравненно въ болѣе широкихъ размѣрахъ, чѣмъ въ Испаніи, здѣсь было обращено вниманіе на покровительство всяческой промышленности и на государственную помощь въ дѣлѣ первоначальнаго накопленія капиталовъ. Переходъ „возрожденія" изъ Италіи во Францію есть, главнымъ образомъ, дѣло абсолютизма. Уже со временъ Людовика XI съ государственной помощью вводятся и поощряются промыслы всякаго рода — шелковое, обойное и льняное производства, изготовленіе кружевъ, стеклянное производство и типографское дѣло. Были возстановлены далѣе пути сообщенія на водѣ и сушѣ, и, что самое важное — по мѣрѣ силъ устранены тѣ таможенныя границы, которыя были установлены въ провинціяхъ противъ свободнаго обмѣна и конкурренціи... И если старые короли употребляли много усилій для того, чтобы уничтожить право монопольнаго распоряженія отдѣльныхъ городскихъ гильдій мореходцевъ надъ отдѣльными участками теченія Сены и Луары, а также устранить запрещеніе торговли

хлѣбомъ, солью и скотомъ на вывозъ въ чужія провинціи, то Кольберъ стремится уже къ тому, чтобы создать безпошлинное сообщеніе и установить общую таможенную область для старо-королевскихъ внутреннихъ земель. Въ то же самое время подымаетъ онъ обмѣнъ при помощи своихъ дорогъ и каналовъ, при помощи порто-франко въ Дюнкирхенѣ и Марселѣ. Онъ регламентируетъ цехи, условія пріобрѣтенія званія мастера, ходячія мѣры вѣса и товарные знаки промышленныхъ произведеній... Въ этой политикѣ находитъ свое продолженіе медленный подъемъ хозяйственнаго благосостоянія, который начался еще во времена Каролинговъ. Однако все это содѣйствіе экономическому развитію страны покоилось на крайне шаткихъ основаніяхъ. Всѣ эти мѣры подъ знаменемъ общаго блага принимались только съ единственной цѣлью, а именно,—пополненія во что бы то ни стало королевской казны, и прежде всего потребностей двора, войска и чиновничества. „Защита промышленности и свобода торговли, покровительство земледѣлію и виноградному промыслу не были здѣсь только исполненіемъ долга, но въ то же время спекуляціей на лучшіе доходы для государственныхъ финансовъ. Именно Кольберъ основывалъ самымъ сознательнымъ образомъ свою хозяйственную политику на этомъ взаимодѣйствіи. И съ теченіемъ времени невольно рождалась опасность, что правительство постепенно обнаружитъ стремленіе ставить на первый планъ именно фискальные интересы. Отсутствіе всякаго контроля усиливало эту опасность тѣмъ, что оно безусловно способствовало нераціональному финансовому хозяйству и безмѣрному возрастанію расходовъ. И присоединившееся къ этому завоевательное направленіе иностранной политики возвело хищническое хозяйство въ систему“. Несмотря на большое увеличеніе поступленій со времени Людовика XII до эпохи Генриха II, государственный долгъ уже при этомъ послѣднемъ достигалъ 36 милліоновъ ливровъ, а ежегодный четырехмилліонный дефицитъ оказывалъ сильную наклонность къ возрастанію. Результатомъ были постоянныя прибавки къ прямому налогу на податныя сословія, повторяющіяся требованія чрезвычайныхъ субсидій со стороны клира и третьяго сословія, а, болѣе всего, новыя попытки создать дальнѣйшее возрастаніе доходовъ при помощи системы на таможнѣ и доменѣ. И къ этому присоединялась еще совершенно безнравственная и антигосударственная продажа должностей. При Францискѣ I за продажу должностей было получено не менѣе 400 тысячъ франковъ, а при Генрихѣ III продажность судебныхъ, финансовыхъ и офицерскихъ мѣстъ воз-

росла уже до невѣроятныхъ размѣровъ. И если Франція сразу же не окончила своей финансовой политики полнымъ разореніемъ, то этому она обязана всецѣло такимъ двумъ государственнымъ дѣятелямъ какъ Сюлли и Кольберъ. Однако, они могли только задержать финансовую гибель страны, но не устранить ея. Реформы этихъ государственныхъ дѣятелей были также скоро забыты, какъ мѣры Ришелье, Мазарини или Фуке. И очень скоро „финансовое управленіе государствомъ во Франціи превратилось въ непрерывную цѣпь грязныхъ маневровъ для пополненія кассы". И если послѣ Утрехтскаго мира и внѣшняго оживленія французской колоніальной политики заграничная торговля и промышленность пошли какъ бы на подъемъ, то тѣмъ ужаснѣе было финансовое крушеніе, бывшее неизбѣжнымъ результатомъ непрерывныхъ завоевательныхъ войнъ, преслѣдованія еретиковъ и безмѣрной эксплуатаціи всѣхъ производительныхъ классовъ населенія. И даже главная опора правительства, его военная сила, не избѣжала общаго процесса разложенія. Послѣ битвы при Ляхогѣ французскій флотъ уже не могъ оправиться. Сухопутная армія превратилась въ массу распущенныхъ и нищихъ солдатъ, надъ которыми командовали ничего не понимавшіе въ военномъ дѣлѣ привилегированные офицеры. Выдѣленіе гвардіи изъ состава общей арміи пролетаріевъ и крестьянъ внесло рознь даже въ военную среду и сдѣлало ненадежнымъ линейное войско и провинціальные батальоны... Монархія въ этой политикѣ была воистину подобна тому человѣку, который, по выраженію Тэна, „поднимается все выше по лѣстницѣ затѣмъ, чтобы постепенно отрубать за собою уже пройденныя ступени"... И усиленіе полицейскаго произвола и административнаго усмотрѣнія было симптомомъ надвигающейся гибели всего французскаго абсолютизма.

Въ противоположность тому раздѣленію властей, которое развилось въ Англіи и состояло въ контролѣ законодательной и судебной власти надъ исполнительной, во Франціи образовалось другое раздѣленіе, результатомъ чего было выдѣленіе администраціи изъ-подъ всякаго контроля судебной власти и снабженіе исполнительной власти не только правомъ замѣнять законы своимъ распоряженіемъ, но и самостоятельно судить въ административномъ порядкѣ. И если, съ одной стороны, въ самомъ уголовномъ процессѣ постепенно увеличивалось значеніе прокуратуры, а съ тѣмъ вмѣстѣ возрастала дисциплинарная власть правительства надъ судами, то съ другой стороны — процессъ постепенно вырождался въ бюрократическое производство, работавшее при помощи пытокъ и прикрывавшее полнымъ мракомъ

свой судейскій произволъ. Рядомъ съ этимъ вырожденіемъ судовъ шло уже съ конца XV вѣка послѣдовательное развитіе чисто полицейскаго процесса, который сначала былъ направленъ только противъ низшихъ классовъ общества, а впослѣдствіи въ видѣ маршальскихъ судовъ принялъ характеръ настоящей полицейской юстиціи. И даже такое наказаніе, какъ заключеніе въ рабочіе и каторжные дома, очень скоро стало присуждаться въ чисто-административномъ порядкѣ. Галеры и каторга, тюрьма и пожизненное заключеніе поступили въ полное распоряженіе исполнительной власти, и она пользовалась ими въ неограниченныхъ размѣрахъ. Пресловутые королевскіе приказы, приговаривавшіе безъ всякаго суда къ жестокимъ наказаніямъ (lettres de cachet), были только одной изъ формъ, и притомъ далеко не худшей, среди цѣлаго ряда чрезвычайныхъ мѣръ административнаго произвола. Завершеніемъ этой системы было постоянное суженіе компетенціи общихъ уголовныхъ судовъ и передача ихъ дѣлъ административнымъ чиновникамъ мѣстности — интендантамъ и субъ-делегатамъ,—которые по своему усмотрѣнію и производили „юстицію". Какъ совершенно вѣрно замѣчаетъ проф. Шмидтъ, при этой системѣ „никто не зналъ, кого ему держаться и передъ кѣмъ ему отвѣчать. Среди этой правовой анархіи былъ полный просторъ для цѣлесообразностей всяческаго рода—для финансово- и церковно-политическихъ и для военныхъ соображеній, для личной вражды и всевозможныхъ интригъ"... [1]).

Страшный взрывъ французской революціи, закончившій собою эпоху французскаго абсолютизма, былъ необходимымъ результатомъ разграбленія страны и правовой анархіи, созданныхъ благодаря безконтрольному и ничѣмъ не ограниченному властвованію бюрократіи. Пользуясь всѣми финансовыми средствами страны, она сумѣла организовать всепроникающій аппаратъ, при помощи котораго было задушено всякое свободное движеніе личности, всякій подъемъ и развитіе французскихъ общественныхъ силъ. И когда цѣли бюрократіи встрѣтились съ возрастающимъ стремленіемъ общества къ свободѣ въ области духовной и хозяйственной жизни, то каста чиновниковъ не задумалась вступить съ обществомъ въ столь же противоестественную, какъ и пагубную борьбу. Бюрократія при этомъ не стѣснялась въ средствахъ. Она старалась скрыть дѣйствительное положеніе вещей и при помощи наглой лжи обмануть и общество, и монарха; она

[1]) R. Schmid. Allgemeine Staatslehre II. 2. S. 610—678 и Treitschke. Politik. II. S. 113 и д..

наполнила тюрьмы подозрительными и неблагонадежными: она воздвигла новое церковное гоненіе и прославила себя въ безсмертномъ дѣлѣ Калласа. Она прибѣгла къ прямому мошенничеству въ области финансовъ и банковой спекуляціи и думала себя спасти полууступками и полуреформами отъ общественной Немезиды; но достаточно было перваго собранія представителей отъ лица французскихъ сословій, чтобы всѣ преступленія стараго режима вышли наружу и страна произнесла свой судъ надъ всей системой, такъ долго позорившей великую страну. Правда, уже послѣ революціи встрѣчаемся мы съ эпохами краснаго и бѣлаго террора и наполеоновскимъ демократическимъ цезаризмомъ. Однако, должно признать, что эти періоды были весьма кратковременны; и Франція, разъ вступивъ на путь конституціоннаго и правового порядка, уже не остановилась до тѣхъ поръ, пока не устранила, по крайней мѣрѣ, главныхъ основъ стараго полицейскаго режима. И уже конституціонная Франція перешла въ фазу широкой общественной свободы и соціальнаго прогресса.

Мы не будемъ здѣсь упоминать о кратковременномъ существованіи англійской абсолютной монархіи, которая, утвердившись фактически при Тюдорахъ, погибла какъ разъ въ тотъ моментъ, когда должна была перейти изъ „практической“ въ „принципіальную“. Пока Тюдоры успѣшно лавировали между классовыми противоположностями и, съ одной стороны, приносили крестьянъ въ жертву дворянамъ, а съ другой—примиряли интересы крупнаго и мелкаго капитала, они могли расчитывать на пассивное содѣйствіе массы населенія ихъ „національной“ политикѣ. И даже созданіе полицейской юстиціи для низшихъ классовъ населенія и знаменитой звѣздной камеры для преслѣдованія политическихъ преступленій не могло вывести властвующіе классы дворянства и буржуазіи изъ ихъ пріятнаго покоя, основаннаго на крупныхъ барышахъ и высокой рентѣ. Тюдорамъ прощалась даже строго-іерархическая организація среди духовной бюрократіи господствующей церкви. Несмотря на то, что вопреки всѣмъ принципамъ государственнаго строя, и Генрихъ VII, и Елизавета обезпечили себѣ въ средѣ англійской церкви ничѣмъ неограниченную самодержавную власть, они, тѣмъ не менѣе, пользовались поддержкой и симпатіями властвующихъ классовъ: они умѣли соединить интересы абсолютной власти съ широкими потребностями нарождающагося капитализма, а при помощи колоніальной политики, искуснаго распредѣленія промышленныхъ монополій, колоссальныхъ займовъ и отмѣны вывоза хлѣба за границу, не только обогащали казну, но и англійскихъ торгов-

цевъ шерстью, крупныхъ помѣщиковъ, капиталистически организованныхъ арендаторовъ и т. п. Однако, когда Стюарты пожелали сдѣлать дальнѣйшій шагъ и водворить въ Англіи истинный и принципіальный абсолютизмъ, имъ пришлось встрѣтиться съ фактомъ ожесточеннаго сопротивленія со стороны капиталически уже развившагося общества; а противорѣчіе между абсолютизмомъ и интересами властвующихъ классовъ настолько обострилось, что Карлъ I долженъ былъ заплатить своей головой за принципы королевства „Божьей милостью". Лишенный постояннаго войска, не имѣя безспорныхъ правъ на финансовое обложеніе страны, опираясь только на полицейскій произволъ и духовную тираннію государственной церкви, несчастный монархъ думалъ стать самодержцемъ во вкусѣ испанскихъ и французскихъ королей. Но эта задача ему оказалась не по силамъ, а самый абсолютизмъ былъ уже не нуженъ созрѣвшему буржуазному обществу. При помощи угнетенныхъ и задавленныхъ народныхъ массъ и подъ флагомъ религіознаго движенія буржуазія, соединившись съ аграрными кругами, низвергла монархическій абсолютизмъ и замѣнила его абсолютизмомъ олигархическимъ, или парламентской диктатурой сильныхъ капиталомъ общественныхъ группъ. „Пуританская революція не дала королевской прерогативѣ окрѣпнуть до степени государственнаго всемогущества и единой государственной власти, нѣтъ, она признала прерогативу только въ границахъ общаго права (common law), т. е. низвела ее на положеніе простого соединенія регальныхъ правъ, которыя принадлежатъ королю. Такою осталась королевская прерогатива и до настоящаго времени и больше ничѣмъ". Такъ англійскій абсолютизмъ не успѣлъ выйти изъ рамокъ старыхъ феодальныхъ правъ (Regalia majora et minora) и былъ захваченъ въ самомъ началѣ новѣйшимъ конституціоннымъ развитіемъ [1])...

Иначе сложился процессъ развитія абсолютизма на сѣверѣ. Въ Швеціи уже Густавъ Ваза сломилъ силу самостоятельнаго духовенства, а Карлъ IX началъ постепенное уничтоженіе дворянскихъ привилегій; и если Густавъ Адольфъ подъ вліяніемъ тяжелыхъ обстоятельствъ возстановилъ старыя сословія, то Карлъ X и XI воспользовались войнами для того, чтобы произвести государственный переворотъ въ пользу абсолютизма. Еще рѣшительнѣе и радикальнѣе онъ былъ проведенъ въ Даніи Фридрихомъ III. Здѣсь, на основаніи особой грамоты, вынужден-

[1]) R. Schmidt. Allgemeine Staatslehre II. 2 S. 707 и. д. ср. также Hatschek, Staatsrecht I. B. die Verfassung, Tübingen. 1905. (Handbuch des oeffentlichen Rechts IV. II. 4. 1). S. 608—611.

ной у сословій, эти послѣднія отказались отъ всѣхъ правъ, гарантированныхъ имъ грамотами прежнихъ королей, и признали самымъ положительнымъ образомъ „абсолютное правленіе“ короля [1]).

Въ Германіи параллельно съ ходомъ разложенія Имперіи на отдѣльныя суверенныя государства шло развитіе абсолютизма въ отдѣльныхъ территоріяхъ. И если, по увѣренію Тецнера, уже до 30-тилѣтней войны власть государей постепенно возрастала, благодаря пользованію съ ихъ стороны правомъ регалій и духовному праву управленія, то во всякомъ случаѣ послѣ 30-тилѣтней войны мы уже встрѣчаемся съ совершенно сформировавшейся организаціей нѣмецкаго самодержавія. Первая роль въ этомъ отношеніи безспорно принадлежитъ Австріи. Въ видѣ созданнаго Валленштейномъ войска у Австріи осталось могучее орудіе, при помощи котораго она могла не только слить воедино свои разнородныя земли, но и самостоятельныя части государства отказывались отъ свободнаго права выбора своихъ государей. И хотя сословные сеймы продолжали и послѣ этого свое существованіе, однако, они постепенно нисходили до положенія орудій императорскаго управленія. При Маріи Терезіи въ Австріи была уже введена бюрократическая система по французскому образцу, а въ лицѣ Іосифа II австрійскій просвѣщенный абсолютизмъ нашелъ величайшаго своего представителя. Въ Прусско-бранденбургскомъ государствѣ курфюрстъ Фридрихъ Вильгельмъ началъ свою политику въ шведско-польскихъ дѣлахъ безъ оружія и безъ средствъ. Цѣною отдачи крестьянъ въ крѣпость помѣщикамъ онъ купилъ себѣ войско у своихъ сословій, а впослѣдствіи воспользовался имъ для того, чтобы въ согласіи съ городами вынудить косвенные налоги на промышленность и торговлю и заставить дворянство платить не только прямую подать съ крестьянской земли, но и выкупныя деньги взамѣнъ военной службы ихъ крѣпостныхъ. Благодаря новому усмиренію своихъ сословій курфюрстъ увеличилъ подати, уничтожилъ силу дворянства и сдѣлалъ правительство независимымъ отъ сословій. И король Фридрихъ Вильгельмъ I уже заложилъ начало той системѣ управленія, которая вся была направлена къ одной цѣли, а именно—усиленію военной мощи государства... Въ курфюршествѣ Саксоніи весьма рано сословія были отмѣнены курфюрстомъ Морицомъ. При Августѣ I эта политика продолжалась, а при Христіанѣ I канцлеръ Николай Крель довелъ ее до высокой

[1]) Schmidt. Allgemeine Staatslehre II. G. S. 689—690.

степени совершенства. Впослѣдствіи, однако, первоначальный союзъ между короной, ослабленнымъ рыцарствомъ и лютеранскимъ духовенствомъ значительно пошатнулся, а переходъ Саксонской династіи въ католичество и стремленіе королей къ польской коронѣ опять ослабили здѣсь абсолютный режимъ. Въ Баваріи, начиная съ курфюрста Максимиліана I, мы встрѣчаемъ цѣлый рядъ правителей, упорно стремящихся къ объединенію страны и установленію абсолютизма. Іезуитизмъ и католичество свили себѣ въ этой странѣ прочное гнѣздо, а при Іосифѣ Максимиліанѣ IV самодержавный режимъ не только достигъ здѣсь высокаго развитія, но во время министерства Монжеласса достигъ высшей формы просвѣщеннаго абсолютизма. Въ средне-нѣмецкихъ государствахъ, въ Гессенѣ, Баденѣ, Брауншвейгъ-Ганноверѣ, къ развитію абсолютизма присоединилось крайнее раздробленіе земель на мелкія самостоятельныя государства и только въ Вюртембергѣ, гдѣ ландтагъ состоялъ изъ однихъ лишь представителей городскихъ должностей, былъ установленъ родъ писанной конституціи въ видѣ „Тюбингенскаго договора", и за швабскимъ городскимъ сословіемъ остался постоянный контроль за княжескими финансами. Такъ, за исключеніемъ небольшого остатка свободныхъ имперскихъ городовъ, изъ числа которыхъ особенно выдавался Гамбургъ своимъ образцовымъ управленіемъ, всѣ остальныя нѣмецкія территоріи превратились въ безконечное множество большихъ и малыхъ деспотій, среди которыхъ неограниченно дѣйствовали земскіе государи въ качествѣ „отцовъ отечества" и стремились славою своихъ подвиговъ затмить самого Людовика XIV.

И имъ въ извѣстной степени удалось это. По образцу французкаго совѣта создали они себѣ различные гофраты; французскіе судебные парламенты замѣнили они камергерихтами, а гофкамера играла роль центральнаго органа внутреннихъ и внѣшнихъ дѣлъ, юстиціи и финансовъ. Къ этой тріадѣ присоединились впослѣдствіи еще военный совѣтъ и духовная консисторія, какъ орудія военнаго и церковнаго могущества, военной и церковной мощи. Какъ общее средоточіе всего управленія въ Австріи, очень рано образовался „тайный совѣтъ" монарха въ качествѣ постоянной коллегіи, а съ теченіемъ времени онъ еще тѣснѣе сконцентрировался въ „кабинетъ". Въ мѣстномъ управленіи между Восточной и Западной Германіей сложилась та существенная разница, что въ то время, какъ въ Мекленбургѣ, Помераніи, Бранденбургѣ и Саксоніи дворянство сумѣло продать свои старыя привилегіи за новыя права надъ закрѣпощеннымъ крестьян-

ствомъ, причемъ въ составъ крѣпостныхъ вошелъ значительный славянскій элементъ, на западѣ и югѣ патримоніальная власть была нѣсколько легче, господа не обработывали сами своихъ земель и удовольствовались оброкомъ [1]).

Но во всѣхъ этихъ государствахъ усерднѣйшимъ образомъ заботились о томъ, чтобы при помощи полиціи осчастливить всѣхъ своихъ подданныхъ, а въ случаѣ надобности принудить ихъ къ надлежащему „блаженству". И въ этихъ цѣляхъ нѣмецкіе, большіе и маленькіе, властители изо всѣхъ силъ копировали Людовика XIV. Фридрихъ I прусскій завелъ себѣ даже государственную метрессу для того, чтобы походить на „Короля-Солнце", а польско-саксонскіе Августы и Вюртембергскіе Эбергарды выжимали послѣдніе соки изъ своего народа, чтобы превзойти свой французскій образецъ. Въ особенности, однако, отличались безчисленные мелкіе князья Германской имперіи; а безсильныя имперскія власти издавали не менѣе безсильные указы противъ микроскопическихъ тирановъ. Такъ, въ 1770 году, было повелѣно арестовать и обвинить владѣтельнаго графа Фридриха Лейнингенъ-Гюнтерсблюмскаго вслѣдствіе „страшнаго святотатства, умышленнаго смертоубійства, отравленія, двоеженства, оскорбленія величества, разоренія своихъ поданныхъ и недозволеннаго истязанія чужеземныхъ и даже духовныхъ особъ". Подобные же приговоры мы встрѣчаемъ еще въ 1775 году противъ владѣтельнаго Вильдъ—и Райнскаго графа, и даже въ 1778 году аналогичный указъ относительно графа Вольфэгъ-Вальдзе. Мы имѣемъ воспоминанія о хозяйствѣ графа фонъ-Валерштейнъ въ его государственной области, гдѣ нарисованы поразительныя „картины произвола, грубости и пошлости жизни этихъ маленькихъ тирановъ". Проф. Кауфманъ называетъ ихъ прямо „галлереей преступныхъ молодцовъ, которые играли роль правителей германскаго народа". „Но и въ болѣе обширныхъ территоріяхъ самое имя и понятіе государства было искажено и обезчещено. Вюртембергъ, Гессенъ-Кассель, Саксонія утопали въ пышности, которую трудно описать. Торговля солдатами нѣмецкихъ князей, которая по своей пошлости и свирѣпости не отличалась отъ торговли рабами негрскихъ царьковъ; пышные придворные праздники, гдѣ князья соперничали въ столь же безвкусной, какъ и безсмысленной расточительности; постройки въ Дрезденѣ и Касселѣ;

[1]) Schmidt. Allgemeine Staatslehre II. 2. S. 690—697; Tezner. Technik und Geist des ständisch-monarchischen Staatsrechts. Leipzig. 1901. S. 88—88; E. Meier. Das Verwaltungsrecht (J. Kohler. Encyklopädie der Rechtswissenschaft. Berlin 1904. B. II). S. 655.

громадныя суммы, которыя тратились на метрессъ; нравственная дрянность, съ которою дочери и жены лучшихъ фамилій шли на положеніе этихъ метрессъ—все это образуетъ плачевный видъ на общемъ фонѣ нѣмецкой монархіи. И когда дѣвица фонъ-Шлотгаймъ желала уклониться отъ похоти своего „отца отечества“—онъ оставилъ послѣ себя 74 внѣбрачныхъ дѣтей—а родители доставили эту дѣвушку развратнику, то общество не находило въ этомъ ничего дурного... Въ дополненіе сдѣлаемъ еще замѣчаніе, что этотъ „отецъ отечества“ награждалъ своихъ побочныхъ дѣтей рентой, основанной на специальномъ дополненіи къ соляной пошлинѣ, что, далѣе, фривольной славой пользовался Боннскій дворъ при курфюрстѣ Клеменцѣ Августѣ и его наслѣдникѣ, что, наконецъ, одинъ взглядъ на маленькіе домики, которые окружаютъ дворецъ въ большомъ паркѣ, въ Дрезденѣ, возвѣщаютъ еще сегодня всему міру, съ какимъ безстыдствомъ эта кампанія государей и государевыхъ слугъ, опиравшаяся на свое божественное право, предавалась своимъ грязнымъ похотямъ. И если даже оставить въ сторонѣ разсказы про маркграфа Карла Фридриха Вильгельма Ансбахскаго, который пристрѣливалъ трубочистовъ на крышѣ для того, чтобы доставить метрессѣ удовольствіе видѣть, какъ съ крыши кувыркается раненый, то во всякомъ случаѣ „ужасные законы объ охотѣ, учрежденіе для ловли дезертировъ и тому подобныя произведенія султанскихъ прихотей даютъ неопровержимое свидѣтельство, что эти князья взирали на себя и свои похоти, какъ на государство и на государственныя дѣла, а своихъ подданныхъ во всякой формѣ приносили въ жертву своему произволу. Слабость и нищенство этихъ тирановъ и низость, съ которою они переносили самое оскорбительное обращеніе со стороны болѣе могучихъ и состоятельныхъ государствъ; наконецъ, жалкое низкопоклонство, съ которымъ они пресмыкались въ прахѣ передъ французскими владыками, а затѣмъ и передъ Наполеономъ, даютъ картину еще болѣе печальныхъ, хотя уже послѣднихъ, событій этой эпохи“. Впрочемъ, и среди „единственныхъ, настоящихъ государствъ“ самодержавной Германіи дѣла обстояли немногимъ лучше и „они болѣе шли для личныхъ цѣлей, причемъ нерѣдко происходили вещи, которыя жестоко задѣвали и всякое чувство чести [1])“. И если мы обратимся къ важнѣйшему нѣмецкому государству—къ Пруссіи—во время наиболѣе славной эпохи абсолютнаго режима, то и здѣсь мы найдемъ ту же картину. Въ мо-

[1]) Kaufmann. Politische Geschichte Deutschlands im XIX Iahrhundert. Berlin. 1900 S. 3—6: Politik. v. Treitschke II Band. S. 119 и д.

нархіи Фридриха II была задавлена всякая жизнь народа, и въ особенности гражданъ и крестьянъ. И для того только этотъ монархъ прибѣгалъ къ патріотическимъ нѣмецкимъ идеямъ, чтобы при ихъ помощи тѣмъ успѣшнѣе скрывать прусскую исключительность и династическіе интересы. По словамъ такого патріота, какъ Арндтъ, величайшей цѣлью Фридриха „были не вѣковѣчность и блескъ нѣмецкаго имени, не идеалъ счастливаго и мужественнаго государства, но только блескъ, устойчивость и сила королевской династіи, которой силою случая присвоено имя короля Прусскаго. Бранденбургскій домъ, Прусскій орелъ — они должны властвовать, если бы даже милліоны, вслѣдствіе этого, обливались кровью и погибали въ нуждѣ. Такими „не королевскими“ заботами король не занимался. За нихъ пусть отвѣчаетъ самъ Богъ, который создалъ королей“... И уже въ концѣ царствованія Фридриха было ясно чиновникамъ и офицерамъ, что не только войско, но и управленіе Пруссіи нуждается въ глубокихъ реформахъ. Созданная Фридрихомъ Вильгельмомъ I организація центральныхъ и провинціальныхъ учрежденій не была достаточно развита Фридрихомъ Великимъ. И если на верху господствовали одни династическіе интересы, то чиновничество преслѣдовало только свои кастовыя цѣли. Такъ создался чрезвычайный гнетъ сверху, который не только давилъ массы бюргерскаго населенія, но въ то же время велъ къ полному крушенію финансовой системы. И если бы не денежная англійская помощь во время Семилѣтней войны, то Фридриху II нельзя было бы избѣжать банкротства. Сама армія была разбита на двѣ враждебныя части, такъ какъ привилегированное офицерство относилось къ солдатамъ, какъ къ военнымъ рабамъ, и только путемъ желѣзной дисциплины и жестокихъ нечеловѣческихъ наказаній удерживало солдатъ отъ возстанія или дезертирства. И не иначе, какъ въ Испаніи и Франціи, развилась въ Пруссіи полицейская юстиція, которая, будучи освобождена отъ всякаго закона и находясь въ солдатской зависимости отъ воли короля, судила людей исключительно по произволу. И если въ XVII вѣкѣ нѣмецкіе судьи тысячами отправляли „вредныхъ людей“ въ каторгу безъ формальнаго производства, а въ тоже самое время съ соблюденіемъ всѣхъ тонкостей процесса сжигали на кострахъ цѣлыя массы вѣдьмъ и колдуновъ, то въ XVIII вѣкѣ наступила пора чрезвычайныхъ комиссій и кабинетной юстиціи, при помощи которой уничтожалась всяческая неблагонадежность или непослушаніе [1]).

[1]) Kaufmann. Politische Geschichte S. и д. Schmidt. Allgemeine Staatslehre II. 2. S. 699 и д.

Тяжелая катастрофа Наполеоновскаго нашествія вынесла на поверхность всю грязь и низость нѣмецкаго абсолютизма. За нимъ не осталось даже той заслуги, которою справедливо могли гордиться французскіе короли. Нѣмецкое самодержавіе, образовавшись на почвѣ раздробленія старой имперіи и возвышенія мелкихъ князей, не выполнило даже той задачи объединенія національнаго государства, которое было цѣлью французскаго абсолютизма. Напротивъ того, нѣмецкіе самодержцы были вполнѣ антинаціональны. Эти мелкіе династы съ полной очевидностью доказали всему міру, что абсолютный режимъ и бюрократическій гнетъ далеко не представляется той необходимой цѣной, которую должны платить народы за счастье національнаго единства. И вполнѣ логично дѣйствовалъ послѣдній представитель прусскаго абсолютизма, когда онъ отказался принять, предложенную ему народомъ, а слѣдовательно, и сдѣланную изъ „грязи", общегерманскую корону... Только мощная рука Наполеона смогла снять ту болѣзненную накипь на германской общественной жизни, которую представляли собой „государи" то въ военныхъ мундирахъ, то въ епископскихъ одѣяніяхъ, то подъ шапкой курфюрства, то подъ клобукомъ монаха. Только позоръ военныхъ униженій и княжескихъ измѣнъ, только уроки французскихъ революціонныхъ армій и французскаго законодательства толкнули нѣмецкій юго-западъ на путь конституціонализма и заставили Пруссію реформировать свой бюрократическій строй. Благодаря реформамъ Гарденберга и Штейна, Пруссія сохранила свой абсолютизмъ до временъ „сумасшедшаго года". Ставши подъ „просвѣщенное" руководство меттерниховской реакціи, эта страна совмѣстно съ Австріей долгое время была хранительницей и опорой европейскаго абсолютизма. Однако, культурный прогрессъ страны уничтожилъ въ 1848 году твердыню прусскаго самодержавія и только Австрія до 70 годовъ XIX вѣка сохранила у себя бюрократическую централизацію, полицейскій произволъ и хищническіе финансы, за что и расплатилась крушеніемъ своей международной политики и пораженіями при Сольферино и Садовой.

Такъ закончила свое существованіе та переходная государственная форма, которая носитъ названіе абсолютнаго или самодержавнаго режима. И нашъ краткій очеркъ внѣшней исторіи абсолютизма былъ бы не полонъ, если бы мы не коснулись, глубокихъ внутреннихъ причинъ, приведшихъ абсолютное государство къ паденію. Эти причины мы можемъ лучше всего характеризовать словомъ Трейчке—„самопротиворѣчіе".

И, прежде всего, такимъ противорѣчіемъ обладалъ самый

основной принципъ абсолютизма, совмѣщающій всю верховную власть государства въ рукахъ одного физически ограниченнаго и земного существа. И въ самомъ дѣлѣ, по ученію теоріи абсолютистовъ, вся государственная власть, вся законодательная дѣятельность страны, все управленіе и вся судебная дѣятельность не только получаютъ свое начало отъ верховной воли самодержца, но всегда и вездѣ подлежатъ его непосредственному направленію. По принципу—каждый чиновникъ или служащій есть только простой исполнитель монаршей воли и только до тѣхъ поръ приказываетъ и запрещаетъ, судитъ и разрѣшаетъ, наказываетъ или предотвращаетъ, пока желаетъ этого монархъ, и только по стольку, по скольку самодержецъ этого желаетъ. Самое направленіе государственныхъ дѣлъ, вся, такъ называемая, политика, которая тѣмъ или инымъ путемъ получаетъ среди государства свое существованіе, все это только временное воплощеніе видовъ государя; и стоитъ этимъ видамъ измѣниться въ ту или другую сторону и вся „политика страны" моментально мѣняетъ свое направленіе; и то, что считалось дозволеннымъ вчера — запрещается сегодня, и тѣ лица, которыя такъ ревностно вели все общество въ одномъ направленіи, столь же усердно начинаютъ толкать его въ прямо противоположную сторону. Какъ совершенно вѣрно говоритъ проф. Отто Майеръ въ своей характеристикѣ полицейскаго государства въ Европѣ, „государь есть единственный носитель громадной задачи осуществленія государственной цѣли. Если бы это было возможно въ силу человѣческой природы, то онъ все дѣлалъ бы самъ. Такъ, остается, по крайней мѣрѣ, принципъ, что ни одинъ предметъ государственнаго управленія не изъятъ изъ области его непосредственной дѣятельности. Важнѣйшіе предметы имъ оставлены за собою, за менѣе важные берется онъ тогда, когда они почему-либо привлекаютъ къ себѣ его вниманіе; по отношенію къ подданнымъ его власть не знаетъ никакихъ правовыхъ границъ,—что онъ хочетъ, то и обязательно... Отвѣтственность передъ Богомъ и своей совѣстью, съ одной стороны, разумное взвѣшиваніе цѣлесообразнаго и возможнаго—съ другой стороны, часто также, хотя и безъ открытаго признанія—сила рутины,—таковы единственныя ограниченія. Праву съ этимъ нечего дѣлать". И ту же мысль высказываетъ Гирке. „Личность государства жила здѣсь единственно и исключительно въ верховномъ установленіи, видимымъ носителемъ котораго былъ государь. Государство было въ силу этого тождественно съ государственной властью" [1]).

[1]) Otto Mayer. Verwaltungsrecht. B. I. S. 38 и д. M. von Reusner. Gemeinwohl und Absolutismus. Berlin. 1904. S. 33.

И верховная власть, воплощенная цѣликомъ и безъ остатка въ волѣ самодержца, есть вмѣстѣ съ тѣмъ нѣчто совершенно оторванное и отдѣльное отъ общества и народа. Какъ говоритъ Лоренцъ фонъ-Штейнъ, въ абсолютномъ государствѣ власть дѣйствуетъ вполнѣ „неограниченно и независимо отъ свободнаго согласія народа, такъ какъ народное благо никогда не можетъ и не должно здѣсь зависѣть отъ воли тѣхъ, для кого оно предназначается"... Верховная власть становится, поэтому, по отношенію къ народу, какъ „внѣшняя, чуждая ему и совершенно непонятная для него власть". Мало этого; эта власть шла такъ далеко, что она даже относилась „совершенно безразлично, именно, къ этому пониманію". Пользуясь, согласно утвержденію Гирке, „монополіей" на осуществленіе государственной цѣли, самодержавіе въ тоже самое время дѣйствовало—какъ это говоритъ и Гнейстъ—„въ рѣзкомъ отдѣленіи и въ противоположности къ обществу не „черезъ" народъ, а только „для него". И если знаменитый теоретикъ французскаго абсолютизма восклицалъ, „что все государство—въ особѣ государя, что ему принадлежитъ вся власть и сила, что въ немъ сосредоточена вся воля народа, а посему никто не можетъ сомнѣваться, что ему одному принадлежитъ вся забота о благѣ общемъ", то, съ другой стороны, именно Гирке находитъ принципъ: „Государство это я", высоко характернымъ для всякаго абсолютнаго государства, а слова Людовика XIV, что „все, находящееся на протяженіи нашихъ государствъ, какой бы природы оно ни было, все принадлежитъ намъ на одинаковомъ основаніи" оказываются примѣнимыми ко всякому самодержавному государству; а это приводитъ вездѣ къ однимъ и тѣмъ же результатамъ. Соединеніе всей государственной власти въ лицѣ монарха разбиваетъ все государственное цѣлое на двѣ неравныхъ части и множеству управляемыхъ индивидовъ противоставляетъ чуждую имъ, полумистическую личность всемогущаго существа: „Государство это я!" [1])

Естественнымъ слѣдствіемъ такого положенія вещей, является первая, грозящая абсолютизму, опасность, которая выражается въ самовозвеличеніи и въ самообожаніи абсолютныхъ государей. Прекрасно характеризуетъ эту черту Маассенъ на примѣрѣ Іосифа II. „Немного было... такихъ правителей, говоритъ австрійскій историкъ, которые имѣли бы столь высокое мнѣніе о своихъ собственныхъ правахъ и столь низкое—о пра-

---

[1]) M. v. Reusner. Absolutismus. S. 42 и д.

вахъ другихъ, какъ императоръ Іосифъ. Онъ самъ себя называлъ почитателемъ человѣчества; но право опредѣлять, какъ и гдѣ должно быть фактически выражаемо это чувство почтенія, онъ оставлялъ за собой. Общее благо стояло у него на первомъ планѣ; но рѣшать, чего требуетъ общее благо,—это, полагалъ онъ, принадлежитъ ему. Передъ его волею не существуетъ никакого права. Все, безгранично подчинено его велѣнію—и люди, и учрежденія. Но что имѣло, можетъ быть, еще большее значеніе для успѣха его предпріятій,—это то, что онъ такъ высоко думалъ о своихъ силахъ и средствахъ... „Слова: невозможно—нѣтъ въ его лексиконѣ“, говорилъ почитатель первыхъ годовъ его правительства. Сколь ни великую честь дѣлаетъ этотъ образъ мыслей мужеству Іосифа, однако для успѣха нѣкоторыхъ его предпріятій онъ былъ роковымъ...“ Еще болѣе рѣшительно характеризуетъ Трайчке самовластіе и самообожаніе французскихъ самодержцевъ и клеймитъ въ нихъ „низкое и отталкивающее самообожаніе абсолютизма“. „Не надо забывать, говоритъ почтенный историкъ, что снабженіе человѣка такою громадной властью весьма приспособлено къ тому, чтобы щекотать и разстраивать чувства. Когда же это вырождается прямо въ надменность... то, въ концѣ концовъ, это должно привести къ революціонному отзвуку среди мыслящаго народа“. Но такое сосредоточеніе всей власти и всего государства, по мнѣнію Трайчке, имѣетъ еще и другую опасность. Если, съ одной стороны, весь блескъ и сила государства сосредоточиваются здѣсь въ особѣ государя, а „всѣ чиновники только его орудія, и ни одинъ министръ не обладаетъ собственной отвѣтственностью“, то, съ другой стороны—въ самодержавномъ государствѣ вся оппозиція необходимо направляется противъ особы монарха... и человѣчески это вполнѣ понятно. Король былъ всѣмъ и если онъ не удовлетворялъ своему призванію—какъ это въ дѣйствительности и было съ Фридрихомъ Вильгельмомъ II—то въ тѣ времена нельзя было обойтись безъ такой формы оппозиціи, а въ частности, прибавляетъ Трайчке, „безъ той грязной литературы, которой мы стыдимся еще и до сихъ поръ“ [1]).

Печальнѣе всего было, однако, то, что абсолютизмъ монарха, возлагая на него всю отвѣтственность за управленіе государствомъ, въ тоже самое время оказывался на практикѣ совер-

---

[1]) Ф. Маассенъ. Девять главъ о свободной церкви и о свободѣ совѣсти. Ярославль 1882. Стр. 219—220. Treitschke. Politik. B. II. S. 118; 122—123.

шенно немыслимымъ и невозможнымъ. Самодержавная теорія здѣсь сталкивалась съ административной практикой и прикрывала собою вещи совершенно иного порядка. Какъ говоритъ Еллинекъ, „государство, даже абсолютное, дѣйствуетъ не при помощи одного, а при помощи многихъ органовъ"; и такими „органами" явилось чиновничество въ качествѣ орудія государевой воли. „Чиновничество получаетъ отъ государя свою часть для отправленія своихъ дѣлъ. Его обязанности и задачи установлены по возможности широко въ интересахъ государственной цѣли; въ особенности, главныя мѣста управленія, коллегіальныя полицейскія присутствія призваны къ тому, чтобы безъ всякихъ ограниченій дѣлать то, что только можетъ быть предпринято въ публичныхъ интересахъ... и не предоставлено въ особенности другому мѣсту"...

„По отношенію къ подданнымъ эти власти представляютъ государя, а черезъ него и само государство, и въ предѣлахъ своего порученія и своихъ полномочій они юридически неограниченны... Какъ государь юридически въ общей массѣ государственныхъ задачъ можетъ все, что только потребуется; точно такъ же и чиновникъ можетъ по своей части. А такъ какъ эта часть обыкновенно опредѣлялась въ очень общихъ и широкихъ границахъ, то чиновникъ и оказывался по отношенію къ подданнымъ на положеніи государя въ маломъ объемѣ: подданный обязанъ подчиняться его мѣропріятіямъ безъ разсужденій. Разница тутъ только въ томъ, что противъ чиновниковъ есть прибѣжище къ высшему господину, который, будучи призванъ, моможетъ со своей стороны дѣлать все, что только захочетъ". Такъ самодержавіе государя очень скоро превратилось въ самодержавіе представляющихъ его чиновниковъ, и этому процессу, въ особенности, помогло преобразованіе старыхъ коллегіальныхъ учрежденій въ полновластныя бюрократическія вѣдомства, организованныя на основѣ профессіональности и іерархической централизаціи. Чиновничество совершенно отрѣзало самодержца отъ народа и стало на его мѣсто. Преслѣдуя свои чисто кастовые интересы, бюрократія воспользовалась для этой цѣли всѣми государственными силами страны, а изъ монарха сдѣлала орудіе для достиженія своихъ корыстныхъ цѣлей. Какъ совершенно вѣрно замѣчаетъ Б. Н. Чичеринъ, „неограниченная монархія въ особенности безъ бюрократіи не мыслима. Но именно здѣсь послѣдняя представляетъ значительныя опасности. Изъ удобнаго орудія власти она можетъ превратиться въ самостоятельное тѣло, имѣющее свои собственные интересы и становящееся между монархомъ и

народомъ. Интересъ бюрократіи состоитъ въ томъ, чтобы господствовать неограниченно въ административной сферѣ. Эта цѣль достигается тѣмъ, что обществу дается какъ можно менѣе способовъ дѣйствовать самостоятельно, а отъ монарха скрывается истинное положеніе дѣлъ. Черезъ это все переходитъ въ руки чиновничества; самая воля монарха, при видимомъ самовластіи, становится отъ него въ зависимость. Сверху водворяется господство оффиціальной лжи, а внизу царитъ полнѣйшій произволъ"... И дополненіемъ такого порядка вещей является полное „смѣшеніе силы власти съ господствомъ произвола". „Именно въ неограниченныхъ правленіяхъ нерѣдко это начало послѣдовательно проводится даже въ подчиненныхъ сферахъ, гдѣ власть по существу своему ограниченна". И „мѣстные правители превращаются въ полновластныхъ пашей, произволу которыхъ отдается въ жертву все населеніе. Даже послѣдній полицейскій служитель изъемлется изъ вѣдѣнія суда и становится подъ защиту начальства, которое во имя власти всегда готово его поддержать"... Глубокое недовольство общества, придавленнаго бюрократической опекой, являлось всегда и вездѣ результатомъ такого неизбѣжнаго вырожденія абсолютизма. Фактическій произволъ чиновниковъ есть логическій выводъ изъ теоретическаго абсолютизма неограниченныхъ монарховъ. Физически невозможнымъ оказалось сосредоточеніе всей власти въ рукахъ государя, а юридически немыслимо было обуздать его слугъ, не налагая на него никакихъ ограниченій. И самодержавная бюрократія стала отрицаніемъ самодержавной монархіи" [1]).

Другое противорѣчіе, лежащее темнымъ пятнымъ на европейскомъ абсолютизмѣ, коренится въ его отношеніи къ закону и праву. Самодержавная монархія всегда пыталась представить себя рѣзко отличной отъ тираніи и деспотіи. И самъ Людовикъ XIV отличалъ Францію во время своего царствованія отъ другихъ народовъ, привыкшихъ къ рабству, которые „управляются только при помощи страха и террора... Если есть какой-нибудь особый характеръ у нашей монархіи—это свободный и легкій доступъ подданныхъ къ государю. Это—равенство въ справедливости между ними, которое ихъ держитъ всѣхъ вмѣстѣ, такъ сказать, въ одномъ пріятномъ и благоразумномъ обществѣ, не взирая на почти безграничныя различія по рожденію, рангу и власти". И теоріи Бодена, Боссюэта, даже, въ извѣстной степени, философія Гоббеса проводили подобное различіе и противоста-

[1]) O. Mayer. Verwaltungsrecht B. I. S. 39—40. M. v. Reusner. Absolutismus. S. 127 и. д.

вляли монархію царскую сеньоральному королевству, или же различали деспотію и монархію по способу „практическаго“ осуществленія власти. Ученіе о „легальномъ“ или „законномъ“ абсолютизмѣ было воспринято всей послѣдующей литературой и высказывалось въ самыхъ разнообразныхъ формахъ; при этомъ само собою разумѣется, что абсолютные монархи всегда считали себя именно носителями законности и права въ противоположность деспотамъ и, начиная съ Людовика XIV, провозглашали себя только слугами народа, орудіями общаго блага. Идею законности возвѣщалъ и Фридрихъ II, и его многочисленные послѣдователи въ лицѣ Фридриха Христіана Саксонскаго, Карла Фридриха Баденскаго, Карла Августа Веймарскаго, Баварскихъ Максимиліановъ и т. п. Немудрено послѣ этого, что въ старомъ Баварскомъ кодексѣ абсолютной эпохи мы находимъ даже признаніе естественнаго права, какъ положительнаго закона, равно обязательнаго для всѣхъ людей. Это вѣдь „законъ, обоснованный Богомъ въ человѣческой природѣ, который познается изъ конечной цѣли и внутреннихъ свойствъ человѣка тѣмъ путемъ, что самъ человѣкъ при помощи только одного разума понимаетъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и познаетъ, что онъ долженъ воздать прежде всего Богу, а затѣмъ самому себѣ и, наконецъ, своимъ ближнимъ вообще и въ частности для ихъ надобности или удобства“. И это естественное право исходитъ изъ самой Божественной воли и ему то противополагается „право, произвольно установленное человѣческимъ законодателемъ“. И въ другомъ памятникѣ абсолютной эпохи, въ Прусскомъ земскомъ правѣ, мы встрѣчаемъ цѣлый рядъ юридическихъ положеній, которыя высоко подымаютъ начало законности: „Права и обязанности, проистекающія изъ дѣйствій или свойствъ“ въ силу этого „опредѣляются только закономъ“. „Законы же сохраняютъ до тѣхъ поръ свою силу, пока они не отмѣняются ясно выраженною волею законодателя“. Даже административные указы, привилегіи и „изъятія изъ законныхъ предписаній“ не должны нарушать законовъ, согласно поставленіямъ этого кодекса 1794 г.—Какое высокое понятіе о законности и какъ рѣзко должно быть отличіе абсолютнаго режима отъ произвольнаго деспотическаго правленія азіатскихъ государствъ! И не безъ пафоса восклицалъ Сперанскій о власти самодержца: „Предѣлы власти, имъ самимъ постановленные, извнѣ государственными договорами, внутри словомъ императорскимъ суть и должны быть непреложны и священны“ [1])...

[1]) Louis XIV. Oeuvres. T. I. P. 190—193. Codex Maximilianeus Bavaricus T. I. c. 2. §§ 2, 3, 4. Allgemeines Landrecht B. 1. Einleitung §§ 5, 63, 92.—Сперанскій. Руководство къ познанію законовъ §§ 101, 120.

Къ сожалѣнію, однако, всѣ эти теоретическія провозглашенія остались и должны были остаться только на бумагѣ. Законъ, который устанавливался исключительно личною волею европейскихъ абсолютныхъ монарховъ, уже потому не могъ быть правовымъ закономъ въ истинномъ смыслѣ слова, что онъ въ матеріальномъ отношеніи далеко выходилъ за предѣлы права. Испанскіе и французскіе самодержцы нисколько не въ меньшей степени осуществляли церковную власть и вмѣшивались въ религіозную жизнь подданныхъ, чѣмъ это дѣлали саксонскіе курфюрсты или австрійскіе императоры. Во Франціи тотъ же король, который провозглашалъ „пріятное сообщество" со своими подданными, уничтожилъ Нантскій эдиктъ, старался обратить еретиковъ въ католичество драгонадами, галерами и смертною казнью. А французская церковь была обращена въ политическое и полицейское учрежденіе. Въ Испаніи мы находимъ не только инквизицію, но и самую церковь „въ желѣзныхъ объятіяхъ абсолютной государственной власти". Въ Австріи, за немногими исключеніями, не должно было существовать ни одного протестанта. По уголовному кодексу Іосифа I (1706 года) еретики были подвергаемы смертной казни. Въ Богеміи, по указу Карла VI, (1725 года) за ересь назначалась каторга, галеры, смертная казнь. При Маріи Терезіи отпаденіе отъ христіанства каралось конфискаціей и смертной казнью. Въ тоже самое время церковь была превращена въ духовное вѣдомство свѣтской власти. И баварскіе герцоги не безъ основанія утверждали еще въ XVI вѣкѣ: „что дозволяется королямъ Испаніи и Франціи въ ихъ королевствахъ, что возможно императору въ имперіи, то и принадлежитъ герцогамъ баварскимъ въ ихъ провинціяхъ"; въ XVIII вѣкѣ при Максимиліанѣ-Іосифѣ церковь въ Баваріи была превращена въ бюрократическое учрежденіе. И евангелическое религіозное государство не дѣлало исключеній. Здѣсь, какъ говоритъ Маассенъ, „государство включило религію въ свою администрацію. Князь-епископъ предписываетъ, чему должно вѣрить, какъ должно почитать Бога, какъ нужно дѣйствовать для того, чтобы избѣжать вмѣстѣ и вѣчнаго, и временнаго наказанія. Христіанское начальство, какъ представитель Бога, распоряжается небомъ и адомъ". Не надо забывать, что самое провозглашеніе вѣротерпимости въ абсолютныхъ государствахъ далеко не было равносильнымъ съ признаніемъ полной свободы совѣсти и церкви. При просвѣщенномъ Іосифѣ II наказывали еретиковъ палочными ударами, а при Фридрихѣ Вильгельмѣ IV силезскіе лютеране должны были заплатить эмиграціей за свою свободу вѣры. Но тамъ, гдѣ по-

лиція слѣдитъ за церковными обрядами, гдѣ наказываютъ еретиковъ и лишаютъ правъ нехристіанъ, гдѣ свѣтскій правитель вмѣшивается въ церковныя дѣла и повелѣваетъ, чему вѣрить и чему молиться, тамъ матеріальное право еще не выдѣлилось изъ религіи, а слѣдовательно, и не можетъ быть закона въ матеріальномъ смыслѣ слова. И, не желая отказаться отъ своего религіознаго всемогущества, абсолютное государство и не могло стать правовымъ въ истинномъ значеніи этого термина [1]).

Матеріальное право абсолютизма подвергалось, однако, искаженію еще въ другомъ отношеніи. Сосредоточивая все государство въ своей личной особѣ, европейскіе самодержцы вмѣстѣ съ тѣмъ вполнѣ естественно взирали на себя, какъ на достаточную замѣну отечества, и требовали по отношенію къ себѣ такихъ чувствъ, которыя далеко заходили за предѣлы простой лояльности или даже монархическаго піэтета. Они совершенно искренно считали себя отцами своихъ народовъ и переносили на государство патріархальное представленіе о добродѣтельной семьѣ, объединенной болѣе чувствами, чѣмъ правами. Въ виду этого отношеніе государственной службы становилось не правомъ, а чисто моральной зависимостью чиновника и притомъ не отъ государства, а отъ особы монарха. Такъ, по утвержденію Лёнинга, самодержцы считали своей задачей воспитывать чиновниковъ въ добродѣтели и употребляли для этого соотвѣтственныя средства. Семейная жизнь и общественныя увеселенія подданныхъ, ихъ личное благонравіе и благоповеденіе, сословная честь и монархическая преданность—все это было дѣломъ непосредственной опеки и попеченія неограниченнаго государя. „Религію и нравы“ Деламаре дѣлаетъ предметомъ управленія, такъ какъ желаетъ процвѣтанія „жизни доброй“. „Заботу о познаніи Бога и о водвореніи добродѣтели“ считаетъ цѣлью правительства Христіанъ Вольфъ. Обязанностью всѣхъ гражданъ почитаютъ эдикты Іосифа II не только „послушаніе“, но и „преданность“ по отношенію къ начальству, а также охраненіе „мира, единенія и добраго согласія“. Всякій членъ государства, читаемъ мы далѣе въ прусскомъ земскомъ правѣ, „обязанъ поддерживать сообразно съ его состояніемъ и средствами благо и безопасность общежитія“... Но, какъ извѣстно, нравственность для своего насажденія нуждается не столько въ правѣ, сколько въ педагогическихъ увѣщаніяхъ и взысканіяхъ, отеческихъ наказаніяхъ и мѣрахъ исправленія. И вполнѣ естественнымъ было поэтому, что тотъ

---

[1]) Маассенъ, стр. 188 и. д.

же полицеистъ-практикъ Деламаре совершенно отрицалъ необходимость законовъ для самаго дѣла управленія, такъ какъ „магистратъ (чиновникъ), человѣкъ добродѣтели, будучи самъ живымъ закономъ, не перестанетъ и безъ писанныхъ законовъ управлять государствомъ и дѣлать его счастливымъ. Вотъ почему въ лучшемъ государствѣ находятъ болѣе производительнымъ создавать хорошихъ магистратовъ, чѣмъ писать законы... Государство близко къ своей цѣли не тогда, когда законы повелѣваютъ магистратамъ, но когда магистраты повелѣваютъ законамъ. Подобно тому, какъ суверенная власть государя представляетъ собою лучъ отъ сіянія всемогущества Божьяго, точно также власть магистрата есть изліяніе абсолютной власти государя... То, что опекунъ относительно питомца, врачъ относительно больного и кормчій для корабля—то же и магистратъ по отношенію къ гражданамъ. Магистраты названы въ писаніи „Елогимъ", то есть боги... И всякій, кто оказываетъ имъ презрѣніе, или сопротивляется словомъ или дѣломъ, или злословитъ имъ втайнѣ, тотъ возстаетъ на самого Бога, который ихъ установилъ и власть котораго они осуществляютъ"... И съ такой патріархальной точки зрѣнія, по словамъ самого Людовика XIV, оказывается, что въ чемъ бы не проявлялся „гнѣвъ истиннаго короля", онъ всегда олицетворяетъ собою „и справедливость, и мудрость". Не въ законѣ и правахъ здѣсь гарантія „справедливости", а въ одной лишь благожелательности короля и магистратовъ. А между тѣмъ, какъ совершенно вѣрно говоритъ Чичеринъ, „именно потому, что любовь есть чувство, она не подлежитъ принужденію... законъ любви есть законъ свободы... юридическая любовь есть нелѣпость и нелѣпость безнравственная, ибо она извращаетъ нравственный законъ, дѣлая его источникомъ насилія и принужденія... Насколько любовь есть высокое начало, когда она вытекаетъ изъ сердца человѣка, настолько она становится притѣснительнымъ началомъ, когда на ней хотятъ основать принудительную организацію общества". И на такой то „юридической любви" и основало абсолютное государство свою законодательную дѣятельность. Она была въ силу этого полнымъ отрицаніемъ права въ матеріальномъ отношеніи [1].

Смѣшивая правовыя нормы съ религіей и нравственностью, абсолютное государство, съ другой стороны, не имѣетъ никакой

[1] Delamare. Traite de la police. L. I. T. [illegible] T. [illegible] Louis XIV [illegible] T. I. p. 53. M. v. Reusner. Absolutismus S. 53 и [illegible] Москва 1900, стр. 209, 210.

возможности установить у себя ту особую „форму“ закона, которая гарантировала бы ему незыблемость и неприкосновенность, дала бы ему господство надъ всей административной и судебной дѣятельностью государства. И если конституціонное государство желаетъ быть прежде всего государствомъ правовымъ, то есть такимъ, которое цѣликомъ стоитъ подъ „знакомъ права“, а его высшей волей является не „Rex“ а „Lex“, то абсолютное государство не имѣетъ никакой возможности создать самаго закона въ формальномъ смыслѣ слова. И это вполнѣ понятно. Здѣсь нѣтъ ни раздѣленія властей, ни народнаго представительства, ни парламента, ни законодательной власти; и въ этомъ положеніи согласны между собою всѣ представители западной науки. „Нѣтъ никакого закона безъ народнаго представительства, говоритъ Лоренцъ фонъ-Штейнъ и (въ абсолютномъ государствѣ) нѣтъ болѣе никакого различія между закономъ и распоряженіемъ... И нѣтъ здѣсь поэтому никакого вопроса о границахъ права распоряженій, такъ же какъ нѣтъ и самаго вопроса о правахъ власти издавать распоряженія. Здѣсь каждое распоряженіе... есть законъ. И это идетъ такъ далеко, что даже гражданское право не является болѣе принципіально предметомъ законодательства... И большіе кодексы... издаются попросту путемъ распоряженія съ несомнѣнною силою закона... Каждый указъ государственной власти становится здѣсь тѣмъ, что мы теперь называемъ закономъ“. И такого положенія вещей не мѣняютъ различныя предписанія о законахъ въ абсолютномъ государствѣ, которыя устанавливаютъ для законовъ, въ отличіе отъ указовъ, особую форму ихъ изготовленія въ канцелярскомъ порядкѣ. Такъ, въ Пруссіи законами считались только тѣ повелѣнія монарха, которыя были предварительно разсмотрѣны и подготовлены или въ законодательной комиссіи, или же, какъ это было впослѣдствіи, въ государственномъ совѣтѣ. По этому поводу совершенно вѣрно замѣчаетъ Генель: „въ Пруссіи... называли „законами“ только тѣ общія предписанія, которыя издавались на основаніи мнѣнія этой корпораціи (государственный совѣтъ). „Распоряженіями“ назывались тѣ, которыя издавались послѣ совѣщанія въ государственномъ министерствѣ, а „кабинетными приказами“ или „повелѣніями“ тѣ, которые исходили или по собственной иниціативѣ монарха, или по докладу отдѣльныхъ министровъ. Все это однако были только различія частью канцелярскаго стиля, частью внутренной подготовки“. Не признаетъ также Генель никакого существеннаго значенія и за тѣми „формами“ публикаціи законовъ по узаконеніямъ 1810 и 1846 года,

[redacted]

которыя должны были быть присвоены спеціально законамъ, въ отличіе отъ указовъ: подъ „законами“ здѣсь опять таки подразумѣваются всѣ тѣ указы, „которые хотя и состоятъ исключительно въ одномъ только исполненіи, однако же простираются на неопредѣленное число лицъ“. Какъ очевидно, здѣсь никакого раздѣленія властей нѣтъ, и независимое рѣшеніе законодательнаго учрежденія не имѣетъ никакого отношенія къ самой формѣ закона. При этихъ условіяхъ вполнѣ возможно было то положеніе вещей, которое получило блестящую характеристику со стороны знаменитаго фонъ-Штейна: „Въ то время, говоритъ онъ, когда не было никакого конституціоннаго законодательства, но законодательная и исполнительная власти были соединены въ одной индивидуальной волѣ, всякое право должно было подчиняться простому акту исполнительной власти, причемъ ея воля становилась вслѣдствіе этого смѣшенія и закономъ, и правомъ. Достаточно было, поэтому, для каждой власти и для каждаго принужденія доказать, что они выступаютъ во имя государственной власти для того, чтобы быть вполнѣ управомоченными къ нарушенію всякаго правоотношенія. Полицейская власть оказалась, такимъ образомъ, стоящей не только надъ всякимъ законнымъ правомъ и безъ всякихъ внутреннихъ и внѣшнихъ границъ, но она сдѣлалась таковою юридически и на самомъ дѣлѣ“. И подобное положеніе вещей называетъ фонъ-Штейнъ „состояніемъ безправія“. „Если мы пожелаемъ его формулировать научно, то мы скажемъ, что здѣсь право полицейскаго распоряженія цѣликомъ замѣщаетъ собою и право, и святость закона; административное приказаніе здѣсь сдѣлалось закономъ“ [1]).

Итакъ, вмѣсто „законной“ монархіи мы получаемъ полное отсутствіе закона, и въ матеріальномъ, и формальномъ смыслѣ, и полную невозможность для абсолютизма создать какой бы то ни было законъ, разъ только верховная власть остается юридически въ рукахъ одного лица, а фактически переходитъ въ руки бюрократіи. Одинъ и тотъ же монархъ издаетъ законы и исполняетъ ихъ. И вполнѣ естественно, что, когда тотъ или другой „законъ“ мѣшаетъ „административнымъ цѣлямъ и видамъ“, то король немедленно прекращаетъ его существованіе. Также отъ

[1]) Anschütz. Deutsches Staatsrecht (Kohler's Enzyklopädie B. II) S. 593.— E. v. Stein. Verwaltungslehre, T. I. 53, 6. — Henel. Studien B. II. Gesetz. S. 141 и сл.—Laband. Staatsrecht des Deutschen Reiches B. I. S. 640—641.—M. v. Reusner. Geheim-Ukase (die Zeitgeist № 32. Berlin, 1904).

воли монарха зависитъ и рѣшеніе вопроса о томъ, въ какой формѣ издать, отмѣнить или измѣнить свое повелѣніе. Одна лишь цѣлесообразность и усмотрѣніе подсказываютъ ему въ одномъ случаѣ прибѣгнуть къ тайнымъ указамъ, въ другомъ— издать повелѣніе и обнародовать его во всеобщее свѣдѣніе, наконецъ, сдѣлать это въ торжественной формѣ всеобщаго манифеста или „закона". По своему существу всѣ эти акты являются актами администраціи, а не законодательства, такъ какъ всѣ они являются предписаніями имѣющаго власть лица, а не выраженіемъ правовыхъ воззрѣній народа, сознательнымъ и нерушимымъ рѣшеніемъ народной воли. Съ невольнымъ сожалѣніемъ читаетъ, поэтому, изслѣдователь о безчисленныхъ попыткахъ ввести законность въ абсолютный строй безъ подчиненія самого монарха законамъ, изданнымъ особымъ органомъ законодательства, стоящимъ одинаково надъ государемъ и всей страной. Законность въ абсолютномъ государствѣ можетъ быть только фактическая, поскольку это нужно и выгодно для правительства. Какъ совершенно вѣрно замѣчаетъ Шульце, „въ абсолютномъ государствѣ монархъ связанъ только нравственными и естественноправовыми ограниченіями; въ конституціонномъ онъ ограниченъ въ осуществленіи ему присвоенной власти при помощи положительнаго права. Абсолютный монархъ... только до тѣхъ поръ связанъ закономъ, пока законъ существуетъ, а такъ какъ законъ въ его власти, то слѣдовательно—только до тѣхъ поръ, пока онъ самъ этого хочетъ". Законъ здѣсь предоставленъ вполнѣ на усмотрѣніе монарха, а такъ какъ законъ въ высшей степени стѣсняетъ чиновниковъ, то они подъ кровомъ абсолютизма всегда и вездѣ устанавливали то царство произвола и тайнаго законодательства, которое выше характеризовалъ Штейнъ [1]).

Не менѣе противорѣчивой должна была быть и политика „общаго блага", съ такимъ блескомъ и помпой провозглашенная большими и маленькими потентатами просвѣщенной эпохи. И въ самомъ дѣлѣ, въ полномъ согласіи съ знаменитыми публицистами эпохи, уже Людовикъ XIV провозгласилъ, что государь „долженъ блюсти благо своихъ подданныхъ гораздо болѣе, нежели свое собственное"; въ упоеніи своего всемогущества этотъ монархъ восклицаетъ далѣе: „Если-бы только на то милость Божья, я попытался бы до такой степени водворить счастье въ моемъ государствѣ, что не было бы воистину уже болѣе ни бѣднаго, ни богатаго, такъ какъ навѣки исчезли бы между

---

[1]) Schulze. Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. B. 1. Leipzig. S. 37 и д.

людьми всякія различія по имуществу, по призванію или по уму...“ И Фридрихъ Великій горячо возстаетъ противъ „заблужденія государей, которые считаютъ народы созданными исключительно для ихъ удовольствія и дѣлаютъ подданныхъ мучениками своихъ капризовъ, игрушками своихъ фантазій“. „Общее благо“, по мнѣнію Фридриха, должно быть цѣлью самодержца, а самъ онъ есть только „первый слуга“ государства. Еще болѣе чувствительно выражается Іосифъ II: „Я желалъ бы“, говоритъ онъ во время своего путешествія въ Нидерланды магистрату люксенбургскому, „чтобы вы могли взглянуть внутрь моего сердца. Вы нашли бы, до какой степени прискорбно мнѣ то, что я не всякаго могу сдѣлать счастливымъ. Будьте увѣрены, господа, что я изо всѣхъ силъ буду стремиться къ достиженію этой цѣли“ [1]).

Но эти хорошія слова остались и должны были остаться только словами. Абсолютизмъ ужъ потому не могъ воплотить общаго блага, что онъ опирался на высшіе классы общества— на дворянство, а частью, на средніе классы. И какъ абсолютные монархи ни старались привести ко взаимному ослабленію эти два класса путемъ ихъ борьбы за государственную власть и значеніе, они все же, въ концѣ концовъ, въ жертву дворянамъ принесли крестьянъ, а среднему классу предоставили въ полную зависимость массы безземельнаго рабочаго люда. Правда, абсолютизмъ никогда не шелъ до конца въ привилегированіи высшихъ классовъ, при помощи искусственно поддерживаемаго неравенства между бюргерствомъ и дворянами, онъ возбуждалъ однихъ противъ другихъ и въ то же время лишалъ даже наиболѣе привилегированный классъ, дворянъ, всякаго дѣйствительнаго контроля надъ государственными дѣлами, всякаго участія въ законодательствѣ и самоуправленіи страны. Европейское самодержавіе покупало привилегіями за счетъ низшихъ классовъ высшія сословія и думало обезпечить этимъ полную вѣрность и преданность бюрократическому господству. Но, какъ совершенно вѣрно замѣчаетъ Л. фонъ-Штейнъ, „господствующій общественный классъ выступаетъ противъ королевства и желаетъ захватить государство въ свои руки“. Тогда начинается „между этимъ классомъ и королевствомъ борьба, которая нѣкоторое время можетъ длиться со смѣняющимся успѣхомъ и безъ окончательнаго результата“. И въ этой борьбѣ уже выходятъ на

[1]) Louis XIV. Oeuvres, P. I. p. 154—154.—Маассенъ. 9 главъ стр. 219.— Стр. 2 и д.

первый планъ новыя противоположности общественныхъ наслоеній. Королевство въ своей борьбѣ противъ буржуазной и дворянской оппозиціи, въ своемъ стремленіи удержать народныя массы подъ гнетомъ эксплуатаціи и произвола, прибѣгаетъ къ помощи бюрократіи, какъ особаго „государства въ государствѣ", какъ новой общественной группѣ, отколовшейся отъ буржуазнаго и дворянскаго класса. И бюрократія рѣшается на революціонный шагъ для того, чтобы сломать силу высшихъ классовъ она освобождаетъ крестьянъ, а съ тѣмъ вмѣстѣ достигаетъ очень важныхъ цѣлей. Она привлекаетъ на свою сторону крестьянъ, она выдвигаетъ новыя массы безземельныхъ на служеніе нарождающемуся капиталу; она, наконецъ, ослабляетъ дворянство, лишенное дарового труда. Но и эта политика оказывается кратковременной. Противоположность между государствомъ и обществомъ все болѣе возрастаетъ, такъ какъ произвольная финансовая и военная политика ложится на все население все болѣе и болѣе тяжкимъ образомъ и приводитъ, въ концѣ концовъ, къ невыносимому гнету. Тогда подъ предводительствомъ средняго сословія объединяются не только угнетенныя массы народа, но и оппозиціонное дворянство и начинается послѣдняя борьба. Бюрократія прибѣгаетъ къ крайнимъ средствамъ произвола и грубаго вооруженнаго насилія, и „въ концѣ концовъ въ этой борьбѣ королевство всегда оказывается побѣжденнымъ" вмѣстѣ со своею бюрократіей и жестоко платится за свой союзъ съ этой корыстной деспотической кликой. Оно „или изгоняется вовсе, или превращается въ лишеннаго всякой самостоятельности правителя государства". „Въ этой борьбѣ королевство имѣетъ только единственный вѣрный путь для сохраненія своей самостоятельности и своего высокаго положенія. Это—во имя народнаго благосостоянія и свободы, со всею разсудительностью, достоинствомъ и силой, которыя пристойны власти въ государствѣ, стать во главѣ соціальной реформы. Всякое королевство или превращается въ пустую тѣнь, или извращается въ деспотію, или, наконецъ, становится почвой для возникающей республики, если оно не имѣетъ высокаго нравственнаго „мужества стать царствомъ соціальной реформы". Къ сожалѣнію, нигдѣ и никогда абсолютизмъ не вступилъ, да и не могъ вступить на путь соціальной реформы. Своекорыстно держался онъ поддержки бюрократіи для того, чтобы сломать дворянство; чтобы не дать усилиться третьему классу, онъ выдвинулъ противъ него феодальные интересы; онъ предавалъ интересы народа интересамъ властвующихъ классовъ, покуда это

было выгодно, и отрекся отъ нихъ всѣхъ, когда узрѣлъ свою опору въ томъ классовомъ обрывкѣ, который называется централизованной и всемогущей бюрократіей. Только тотъ, кто совершенно не знакомъ съ развитіемъ современнаго общества и классовыми противорѣчіями новаго времени, тотъ можетъ не видѣть ярко-классового характера абсолютизма и его политики „общаго блага". Подъ широковѣщательной формулой народнаго блаженства и общаго благосостоянія скрывалась только узкая политика династическихъ интересовъ, искусственное затушевываніе классовыхъ противоположностей и игра въ пользу сильныхъ за счетъ слабыхъ и обездоленныхъ. Къ зданію абсолютизма вполнѣ подходятъ тѣ слова, которыя были сказаны Антономъ Менгеромъ въ его „Allgemeine Staatslehre": „Не планъ охватывающаго всѣ отношенія строителя, но произволъ и самовольство отдѣльныхъ жителей государственнаго зданія были опредѣляющими для его формы". „Существо" этого государства „состоитъ въ томъ, что индивидуальные интересы мощныхъ и сильныхъ почти исключительно являются предметомъ государственной дѣятельности въ то время, какъ интересы слабыхъ—только въ степени весьма незначительной" [1]).

Непреодолимымъ препятствіемъ для достиженія общаго блага со стороны абсолютнаго государства было и то обстоятельство, что, при полномъ недовѣріи къ общественнымъ силамъ, оно тѣмъ самымъ лишало себя вѣрныхъ средствъ и способовъ для проведенія того, что называется теперь внутреннимъ управленіемъ и соціальной политикой. Абсолютизмъ не могъ развить здоровыхъ и устойчивыхъ государственныхъ финансовъ, такъ какъ, съ одной стороны, эти послѣдніе были лишены всякаго общественнаго контроля, а съ другой, благодаря бюрократическому аппарату—онъ былъ совершенно не въ состояніи хоть сколько-нибудь согласовать свою политику съ хозяйственными условіями и платежными силами страны. Энергичное внутреннее управленіе, опирающееся цѣликомъ на чуждое народу чиновничество, могло принять и приняло при абсолютномъ режимѣ исключительно характеръ внѣшней опеки сверху, бюрократическаго попеченія со стороны многочисленныхъ канцелярій, которыя убивали всякую самодѣятельность среди общества и развращали его системой искусственной поддержки и поощренія. И если сама не-

---

[1]) Lorenz von Stein. Geschichte der socialen Bewegung in Frankreich 1850. Leipzig. B. III. S. 49. A. Menger. Neue Staatslehre. Jena 1903. S. 22—23. 42—43. Reusner. Absolutismus. S. 118 и д.

обходимость толкала абсолютизмъ съ дороги „внутренняго управленія“ на широкія пути полицейскаго усмотрѣнія, то нельзя отрицать, что полному воплощенію полицейскихъ идей въ высшей степени способствовала механическая доктрина естественнаго права. По этой теоріи все общество раздроблялось на индивиды, которыхъ по произволу полиція могла направлять въ какую угодно сторону, дѣлать ихъ счастливыми и благонравными, создавать для нихъ мановеніемъ руки и матеріальное благосостояніе, и духовное просвѣщеніе, и даже вѣчное спасеніе. И, лишенная дѣйствительной возможности вліять благотворно на общество, полиція, съ одной стороны, создала чисто-миѳическое представленіе о своей власти, силѣ и значеніи, съ другой же— подвергла всю народную жизнь такому удивительному гнету опеки, регламентаціи, запрещеній, изъятій и повелѣній, что если бы въ дѣйствительности большая часть этихъ предписаній не осталась на бумагѣ, то, несомнѣнно, вся современная Европа въ настоящее время представляла бы собою совершенную пустыню. Полиція распоряжалась всѣмъ и вмѣшивалась всюду. Не было уголка, въ который бы она не спѣшила вторгнуться со своимъ надзоромъ, со своей опекой, а въ случаѣ надобности, и съ произвольнымъ административнымъ наказаніемъ; полицейская палка не только направляла промышленность и торговлю, она предписывала ученымъ, что имъ читать въ университетѣ. Полицейскій произволъ не остановился передъ храмами, не постыдился считать число бутылокъ на крестьянской пирушкѣ, число платьевъ въ приданномъ невѣсты. Полиція наложила свою тяжелую руку на человѣческую мысль и сердце, и въ равной степени на способы изготовленія сапогъ, на потребленіе вина и пива. Полицейскій карандашъ вычеркивалъ изъ народной жизни цѣлую массу идей и образовъ, и въ тоже время полицейская канцелярія призывала священниковъ для прекращенія контрабанды и для содѣйствія къ распространенію племенного скота. Религіозную святыню тащили въ участокъ, а „управа благочинія“ распоряжалась и адомъ, и небомъ „подвѣдомственныхъ ихъ обывателей“. Трудно себѣ представить что-нибудь фантастичнѣе и уродливѣе этого образа всемогущей и вездѣсущей, всепроникающей и всеопекающей полиціи. Полный хаосъ въ хозяйственной жизни, полную анархію въ правовыхъ отношеніяхъ, совершеннѣйшее столпотвореніе въ общественной области несло съ собою чудовище полицейскаго пантеизма, не знавшаго никакого удержа, никакихъ границъ въ своемъ безсмысленномъ и дикомъ господствѣ! И необходимымъ результатомъ этого было то явленіе среди европей-

скаго общества, которое констатируютъ всѣ новѣйшіе полицеисты: ненависть къ полиціи была настолько сильной и всеобщей въ континентальной Европѣ, что самая необходимость сохранить полицію ради цѣлей общественной безопасности была принята съ крайнимъ отвращеніемъ и недовѣріемъ къ этому институту. Такова была полиція, смѣнившая собою управленіе въ сравнительно нормальныя времена абсолютнаго государства [1]).

Само собою разумѣется, что въ тысячу разъ болѣе рѣшительны и жестоки были тѣ полицейскія мѣры, которыя родились въ послѣднюю эпоху абсолютнаго строя, въ періодъ послѣдней отчаянной борьбы между абсолютизмомъ и обществомъ. Всѣ способы финансовой эксплуатаціи и духовной опеки, всѣ средства торгово-промышленнаго надзора и религіозной полиціи, вся эта громадная масса государственныхъ силъ и средствъ, полицейской власти и принужденія были направлены теперь къ одной только цѣли—къ предупрежденію, къ разысканію и пресѣченію „неблагонадежности". „Неблагонадежность" оказалась всюду,— и въ мастерской ремесленника, и въ начальной школѣ, въ купеческой лавкѣ и кабинетѣ ученаго. Цвѣтомъ неблагонадежности окрасились всѣ проявленія здоровой общественной жизни, хозяйственнаго прогресса, личной иниціативы и самодѣятельности. Послѣдніе остатки суда и государственнаго правленія исчезли передъ напоромъ полицейскаго ража въ поискахъ за неблагонадежностью, передъ требованіями „высшей, государственной" полиціи, которая взяла на себя защиту абсолютизма послѣ того, какъ отъ него отказались всѣ классы современнаго европейскаго общества. И развратъ, внесенный политической полиціей въ общество, былъ такъ же великъ, какъ и совершенное ею дѣло разрушенія государственнаго механизма. Шпіонство и доносы охватили собою всю страну; при помощи гнусной лжи стали искать спасенія наиболѣе слабые элементы среди народа. Все, что было честнаго и убѣжденнаго—все это ушло изъ области публичной жизни, а частью было сдѣлано „безвреднымъ" при помощи различныхъ Бастилій и галеръ, Шпандау и каторжныхъ тюремъ. И призванное на помощь полиціи суммарное военное „правосудіе" принялось за истребленіе неблагонадежности столь же простымъ, сколь скорымъ способомъ: оно переселяло ихъ при помощи палача непосредственно въ лучшій міръ и тамъ, конечно, ихъ „неблагонадежность" не могла быть болѣе вредной.

[1]) См. авторовъ, приведенныхъ у меня въ „Absolutismus" на стр. 110 и слѣд.

Такъ въ этомъ случаѣ „общественный строй уничтожается изнутри безнравственными средствами и тогда вмѣстѣ съ гибелью моральности и свободы погибаютъ постепенно и общество, и государство“ [1]).

Великое раздвоеніе между теоріей и практикой, между высокими государственными цѣлями и жалкимъ своекорыстнымъ аппаратомъ управленія погубило абсолютное государство въ Европѣ. Въ свое время самодержавіе могло быть полезнымъ на континентѣ и пользовалось поддержкой общественныхъ сферъ. И это было естественно, пока само общество находилось въ младенческомъ состояніи, а просвѣщенное чиновничество было единственнымъ носителемъ и выразителемъ новой соціальной идеи капиталистическаго хозяйства. Но, когда въ объединенныхъ національныхъ государствахъ при помощи этого самаго чиновничества выросло новое общество, смѣнившее феодальное сословіе средневѣковья, оно сбросило съ себя при помощи цѣлаго ряда революцій разъѣдающій гнетъ полицейскаго государства.

Родившееся подъ сѣнью абсолютизма общество само взялось за осуществленіе тѣхъ великихъ идей, подъ бременемъ которыхъ такъ печально рухнулъ европейскій абсолютизмъ.

II.

Развитіе конституціонной идеи.

Та политическая и соціальная борьба, которая нашла свое выраженіе въ великихъ переворотахъ двухъ столѣтій европейской исторіи (17—19 вв.) велась при помощи въ высшей степени сложнаго идейнаго аппарата и научнаго арсенала.

Въ XVIII вѣкѣ на небосклонѣ французской революціи появилось цѣлое созвѣздіе блестящихъ свѣтилъ политической мысли, съ неподражаемой яркостью зажглись тогда индивидуалистическія и революціонныя идеи и заревомъ своимъ положительно ослѣпили тогдашнее человѣчество. Казалось, произошло величайшее чудо. Среди мрачной ночи схоластической догмы, въ странѣ, загроможденной руинами феодализма, надъ мертвымъ полемъ задушенной реформаціи, гдѣ безраздѣльно царило пре-

---

[1]) L. v. Stein. Geschichte der socialen Bewegung. B. III S. 49. Reusner. Absolutismus. S. 131 и д.

зрѣніе къ человѣку, его личности и его правамъ—вдругъ, словно по мановенію волшебнаго жезла, явились новые невиданные дотолѣ боги, и, во имя разума при помощи невѣрія и скептицизма, бросили въ сердце страны пламя пожара, все сожгли, чему поклонялись, а на пожарищѣ выстроили храмъ суверенному разуму, естественному человѣку, „святымъ“, „неотчуждаемымъ“, „неприкосновеннымъ“ правамъ равенства и свободы.

„Никогда, говоритъ проф. Эсменъ, во все продолженіе исторіи, литературныя и философскія умозрѣнія не оказывали такого вліянія на законодательство и даже на самыя судьбы человѣчества. Это представляется почти непостижимымъ, несогласнымъ съ естественными законами человѣческой эволюціи, какимъ образомъ маленькая кучка людей могла въ теченіе одного полустолѣтія измѣнить традиціонныя идеи цѣлаго народа и раскрыть рядъ новыхъ истинъ, одаренныхъ такой силой распространенія“. И дѣйствительно, какъ признаетъ Каутскій въ своемъ очеркѣ классовыхъ противоположностей 1789 г.: „не въ результатахъ революціи обнаружилось значеніе и вліяніе интелигенціи, а въ тѣхъ положительныхъ твореніяхъ, которыя пережили революцію. Не интелигенція штурмовала Бастилію, смела феодальныя тягости, очистила новую Францію отъ внутренняго и внѣшняго врага. Однако, именно она дала Франціи основы, на которыхъ до сихъ поръ покоится вся ея государственная организація, создала гражданское право, которое еще теперь считается лучшимъ, наиболѣе соотвѣтствующимъ современнымъ условіямъ“ [1].

Однако, идейный взрывъ французской революціи не былъ тѣмъ внезапно-раскрывшимся посреди океана вулканомъ, который неожиданно появляется на поверхности моря и въ одну минуту нагромождаетъ массы шлака и кипящей лавы, создаетъ новые острова тамъ, гдѣ ихъ никогда не было. Идеи французской революціи родились еще въ глубинѣ среднихъ вѣковъ, въ пещерахъ церковной схоластики, подъ сводами „Божескаго царства“ средневѣковья, и только послѣ долгой подземной работы пробили онѣ себѣ выходъ черезъ крутизны феодальной исторіи, прорвали тину суевѣрій и политическаго расчета и подъ живительнымъ солнцемъ возрожденія слились, наконецъ, въ широкій потокъ естественнаго права, принесшій съ собою и право, и свободу, а—самое главное—признаніе святыни человѣческаго лица. И по мѣрѣ того, какъ тяжелымъ ходомъ шла среди [illegible]

[1] Эсменъ. Основы [illegible] ... стр. [illegible]. Kautsky Klassengegensätze [illegible] стр. [illegible]

массъ соціальная борьба за политическое преобладаніе, экономическое господство, за самое право существованія „безнаслѣдныхъ“, въ то же самое время съ верховъ теологіи и метафизики чрезъ философію и юридическія хитросплетенія все ближе и ближе къ народнымъ массамъ проникали спасительницы-идеи, которыя, независимо отъ непосредственной узкой общественной среды, слѣдовали общему могучему ходу исторіи и, повинуясь своеобразной діалектикѣ сословнаго и классового разума, опережали часто сознаніе массъ, будили заснувшихъ, поддерживали отсталыхъ, готовили пути для далекаго будущаго въ то время, когда всѣ жили печальнымъ и жалкимъ настоящимъ. „Человѣкъ рожденъ свободнымъ, а между тѣмъ онъ въ цѣпяхъ“, говоритъ Руссо въ началѣ своего знаменитаго общественнаго договора. Эти слова—характернѣйшій девизъ того умственнаго теченія, которое вѣками шло на встрѣчу страданіямъ народныхъ массъ, дѣлало цѣлью государства ихъ благо, стремилось возстановить среди нихъ „человѣческій образъ, затмеваемый рабствомъ“. Вѣдь „свобода составляетъ самую духовную сущность человѣка, неотъемлемое его опредѣленіе, какъ разумнаго существа... Признаніе человѣка свободнымъ лицомъ составляетъ величайшій шагъ въ историческомъ движеніи гражданской жизни; оно обозначаетъ ту степень, на которой гражданскій порядокъ становится истинно человѣческимъ. Отсюда высокое значеніе тѣхъ мыслителей, которые провозглашали начала свободы, какъ прирожденное и неотъемлемое право человѣка; отсюда и великое историческое значеніе тѣхъ народовъ, которые первые осуществили у себя эти начала и воздали человѣку должное, признавъ въ немъ образъ и подобіе Божіе, не какъ отвлеченное только вѣрованіе, а какъ истину жизни и основу гражданскаго строя“ [1]).

Уже въ средніе вѣка начался процессъ освобожденія „человѣка“, хотя, конечно, помимо воли своихъ освободителей. Въ средневѣковомъ „божескомъ царствѣ“, несомнѣнно, все было направлено скорѣе къ тому, чтобы полнѣе поглотить человѣческую личность, а ужъ никакъ не освобождать ее. Католическая церковь, сковавшая изъ своей монополіи божественной благодати цѣпи политическаго и духовнаго владычества, менѣе всего была готова признать естественнаго человѣка, свободу его совѣсти, автономію свѣтской культуры. Огнемъ и мечемъ подавляла она всякія возстанія противъ своей абсолютной власти, безъ всякой пощады карала она всякую попытку проникнуть въ захваченное

[1]) Б. Чичеринъ. Философія права, Москва, 1900 г. стр. 105—108.

ею небо помимо ею созданныхъ единыхъ „спасительныхъ путей“. Но и священная имперія средневѣкового запада нисколько не меньше стремилась къ полному поглощенію личности, къ установленію „золотой клѣтки божескаго царства“, къ монопольному владѣнію и землей, и небомъ. И удивительное дѣло: эти двѣ силы, стремящіяся къ порабощенію, дали начало свободѣ и естественному порядку. Охваченные мечтой универсальнаго владычества, и папство, и имперія вступили въ непрерывную борьбу другъ съ другомъ и, увлеченные желаніемъ побѣды, прибѣгли къ такому оружію, которое неминуемо должно было привести къ гибели и то, и другое. Основанныя обѣ на божескомъ авторитетѣ, желая унизить и ослабить противника, онѣ нападали именно на божественный авторитетъ, какъ источникъ власти противника, и тѣмъ самымъ подрывали общую имъ обѣимъ теократическую идею. Папство и имперія взаимно революціонизировали средневѣковое общество другъ противъ друга, и какъ къ рѣшительному средству борьбы прибѣгли къ помощи связаннаго феодализмомъ „народа“, порабощеннаго „разума“ и „естественнаго“ права.

Начало процесса „гибели боговъ“ средневѣковья должно искать въ григоріанскомъ спорѣ. Григорій VII прибѣгъ въ этой борьбѣ къ такому рѣшительному средству, какъ провозглашеніе „дьявола“ истиннымъ отцомъ мірской государственной власти. И его единомышленники не останавливались ни передъ чѣмъ для униженія бунтующихъ императоровъ. Опираясь на римскія правовыя понятія, монахъ Манэгольдъ фонъ-Лаутербахъ пришелъ даже къ демократическимъ теоріямъ: онъ провозгласилъ начала народнаго суверенитета и обосновалъ положеніе короля на договорѣ, который въ случаѣ тиранническаго извращенія королевской власти долженъ былъ лишить монарха его правъ. И это послѣднее право народа Лаутербахъ безъ затрудненій оправдывалъ сравненіемъ короля съ свинопасомъ. Если свинопасъ, утверждалъ онъ, „вмѣсто того, чтобы пасти свиней на лугу, крадетъ ихъ или губитъ, то естественно, онъ будетъ прогнанъ прочь; тѣмъ болѣе, долженъ быть изгнанъ король, который становится тираномъ“, ибо „насколько же стоятъ люди выше, чѣмъ свиньи?“ Въ томъ же духѣ встрѣчаемся мы и съ другими теоріями у фанатичныхъ приверженцевъ папскаго всемогущества. Епископъ Гинкмаръ не только заявляетъ, что „отцовская доблесть недостаточна, чтобы обезпечить голосованіе народа за дѣтьми князя, потому что пороки побѣдили естественныя привилегіи и ставятъ княземъ не только выродка отцовской доблести, но и

самой свободы“, но требуетъ суда надъ царемъ, если онъ „прелюбодѣй, неправедный, насилователь женщинъ, рабъ всѣхъ пороковъ и человѣкоубійца“. Въ томъ же духѣ и направленіи разсуждаетъ и Германъ, епископъ Мэцкій: „кто не знаетъ, пишетъ онъ, что государи обязаны своей властью людямъ, враждебнымъ Богу, которые хотѣли гордостью, грабежами, вѣроломствомъ, человѣкоубійствомъ и всѣми преступленіями властвовать надъ себѣ равными, т. е. надъ людьми, съ слѣпой страстью и невыносимымъ высокомѣріемъ, какъ бы одержимые дьяволомъ, этимъ владыкой міра сего“. Не мудрено поэтому, что Іоаннъ Салисбюрійскій, этотъ первый, по словамъ Рэма, систематикъ средневѣковаго ученія о государствѣ, идетъ еще дальше въ своей проповѣди противъ „тирана“ и, сравнивая его съ Люциферомъ, провозглашаетъ тираноубійство: „тиранъ долженъ быть обыкновенно убиваемъ“, возглашаетъ онъ: „plerumque occidendus“, кромѣ этого по отношенію къ нему допускается ложь и лесть: „ei nam quem licet adulari, quem licet occidere“, это даже дѣйствіе похвальное: „aequum et justum“.

Причудливымъ образомъ сочетались въ теоріяхъ страстныхъ защитниковъ папской власти и церковнаго верховенства самые различные элементы тогдашняго знанія. Для того, чтобы сокрушить нарождающуюся свѣтскую власть, всѣ аргументы были хороши. И они почерпались широкой рукой и изъ священной исторіи, и изъ римскаго права, и нисколько не менѣе изъ тогдашней германской дѣйствительности. Съ одной стороны, королевская власть объявлялась порожденіемъ дьявола, съ другой же, для ея ниспроверженія указывалось на договорное начало въ жизни древнихъ евреевъ, на договоръ Бога съ избраннымъ народомъ, на народныя избранія Саула и Давида и исторію возникновенія іудейскаго царства. У римскихъ юристовъ заимствовалось ученіе о перенесеніи римскимъ народомъ его власти на императоровъ— lex regia—и при этомъ дебатировался вопросъ о томъ, кто выше изъ этихъ двухъ договаривающихся сторонъ, народъ или императоръ, и рѣшался, конечно, не въ пользу послѣдняго. Уже въ первыхъ полемическихъ сочиненіяхъ противъ императоровъ мы встрѣчаемся съ ссылками на естественное право и указанія на то, что римскій народъ совершилъ не отчужденіе своей власти императорамъ — translatio — а только временную передачу—concessio — а слѣдовательно, и народъ безспорно выше государя,— „populus major principe“.—Нѣтъ никакого сомнѣнія, что господство выборнаго начала въ старо-германскомъ государственномъ правѣ еще болѣе укрѣпляло воззрѣнія на князей, какъ на ору-

дія народной власти. Понятенъ отсюда тотъ демократическій духъ, которымъ дышатъ, напримѣръ, слова еписк. Германа. Въ отвѣтъ на упреки въ его низкомъ происхожденіи, онъ заявляетъ:—„вы говорите, что я поднялся къ славѣ изъ низкаго положенія; я это признаю, я не родился послѣ долгаго ряда королей; однако же, я болѣе люблю быть тѣмъ,. что я есмь, чѣмъ такимъ, который позволяетъ въ себѣ вырождаться доблести предковъ... Давидъ развѣ не былъ пастухомъ, пока онъ не былъ выбранъ для правленія народомъ Божіимъ? Петръ развѣ не былъ сдѣланъ изъ пастуховъ княземъ церкви? Мы наслѣдники Петра, а не Августа“ [1]).

Съ обнародованіемъ трудовъ Аристотеля, въ первой половинѣ XIII вѣка (1150 — 1250), въ средневѣковой наукѣ явился новый, могучій потокъ языческаго мышленія, который влился въ средневѣковую литературу при посредствѣ арабовъ. Уже въ половинѣ XII вѣка, среди арабской философіи можно замѣтить пробужденіе политической мысли; уже въ „Естественномъ человѣкѣ или исторіи Гай-Ибнъ-Ектана“ мы встрѣчаемъ просвѣщенныя воззрѣнія на Бога, общество и государство, которыя опираются на сравнительное изученіе религій и устанавливаютъ „разумъ“, какъ источникъ высшаго познанія истины. И за такой теоріей философа Абу-Бекръ-Ибнъ-Тофейля слѣдуетъ историкъ Ибнъ-Халдунъ, который въ своей „всемірной исторіи“ напоминаетъ среднимъ вѣкамъ забытыя теоріи Аристотеля объ естественныхъ основахъ человѣческаго общежитія и опять-таки слѣдуетъ сравнительной методѣ, которая въ большей или меньшей степени осталась съ той поры присущей соціальной наукѣ. Этотъ первый притокъ языческаго мышленія въ особенности потому былъ выгоденъ для церковной литературы, что при его помощи можно было противопоставить дѣйствительности требованія естественнаго права, обосновать ихъ на твердомъ философскомъ фундаментѣ. И если во время великаго григоріанскаго спора были построены приведенныя нами выше теоріи, то въ эпоху борьбы папы Бонифація VIII и Филиппа Красиваго идейная борьба между свѣтской и духовной властью приняла особую форму. Къ вопросу объ отношеніи императора и папы присоединяется еще борьба за независимость отдѣльныхъ королей отъ

---

[1]) Кромѣ общеизвѣстныхъ курсовъ Чичерина, P. Janet, смотри еще Otto Gierke, Iohannes Althusius und die Entwickelung der naturrechtlichen Staatstheorien. Breslau II. Ausgabe 1902 г. стр. 56--57 и Rehm Geschichte der Staatsrechtswissenschaft. Leipzig. 1896 г., Ad. Frank стр. 163 срав. Еллинекъ, Право современнаго государства. Спб. 1903 г. стр. 127 и дальше. Такъ же Frohme, Monarchie oder Republik? Hamburg. 1904 г. стр. 96 и дальше, 145 и дальше.

императорской власти, а въ нѣдрахъ самой церкви зарождается противоположность между папою и церковнымъ соборомъ. „Для разрѣшенія этихъ трехъ великихъ вопросовъ, говоритъ Рэмъ, былъ приведенъ въ движеніе весь арсеналъ тогдашняго знанія и научная борьба развилась въ споръ между христіанскимъ и языческимъ, между республиканскимъ и монархическимъ міровоззрѣніемъ; язычество и республиканство были здѣсь представлены Аристотелемъ и Цицерономъ, христіанство церковной философіей и теологіей, а монархическое воззрѣніе императорской властью и римской юриспруденціей“. И если въ григоріанскую эпоху преобладало естественно-правовое теченіе надъ христіанско-библейскимъ, то теперь на первый планъ выступило свѣтско-человѣческое направленіе, которое и дало европейской мысли нѣсколько весьма интересныхъ идей [1]).

У Ѳомы Аквинскаго мы встрѣчаемся уже съ такимъ опредѣленіемъ естественнаго права, которое въ извѣстной степени уцѣлѣло до настоящаго времени. Законъ вѣчный, какъ высшій разумъ управляющій вещами и предсуществующій въ Богѣ (Lex aeterna est summa ratio cui semper obtemperandum est), отдѣляется отъ закона естественнаго, который, въ качествѣ естественной склонности людей, ведетъ живыя существа къ ихъ истинной цѣли. Этотъ законъ есть своего рода причастность отдѣльнаго существа вѣчному закону и правдѣ и ведетъ людей къ добродѣтели. (Et tallis participatio legis aeternae in rationali creatura lex naturalis dicitur). Источникомъ этого закона является непосредственно человѣческій разумъ, такъ какъ, „всякое честное благо должно подчиняться болѣе общему; благо дѣла—благо души, благо этой послѣдней благу разума“. Благо разума, однако, „состоитъ въ истинѣ“, а отсюда человѣкъ, повинуясь разуму, познающему естественный законъ, становится добродѣтельнымъ. И въ полномъ согласіи съ своими современниками, Ѳома Аквинскій приписываетъ суверенитетъ, состоящій въ правѣ законодательства, множеству, которое или осуществляетъ его само, или передаетъ его немногимъ лицамъ. По отношенію къ тираноубійству Ѳома Аквинскій занимаетъ нѣсколько болѣе сдержанное положеніе и, со своей стороны, ограничивается только извѣстнымъ оправданіемъ убійства Цезаря. Въ данномъ случаѣ, по утвержденію „ангельскаго доктора“, одно лицо завладѣло властью при помощи насилія или вынуждая согласіе

---

[1]) Rehm, Geschichte der Staatwissenschaft, стр. 175—176. Ludwig Stein, Die soziale Frage im Lichte der Philosophie. II Auflage. Stuttgart, 1903 г. стр. 198.

гражданъ; здѣсь не представлялось никакой возможности обратиться къ суду высшаго лица, которое могло бы судить узурпатора; поэтому тотъ, кто убиваетъ тирана ради освобожденія отечества, восхваляется и получаетъ благодарность". Лучшимъ средствомъ для предупрежденія такой печальной необходимости, Ѳома считаетъ установленіе такихъ ограниченій и условій при избраніи царя, чтобы онъ не могъ выродиться въ тирана: „sic temperetur potestas, ut in tyrannidem facile declinari non possit" [1]).

Съ эпохой возрожденія и съ появленіемъ замѣчательныхъ трудовъ Данте, родился въ области соціальной мысли, какъ живое нравственное существо, тотъ новый человѣкъ естественнаго разума и непосредственной силы, который сталъ необходимымъ средоточіемъ чисто свѣтской естественно-научной и вмѣстѣ демократической идеи. И подъ ея мощнымъ вліяніемъ появляются ученія такихъ мыслителей, какъ Эгидія Римскаго, Вильгельма Окама, Іоанна Парижскаго, а болѣе всего, Марсилія Падуанскаго и Николая изъ Кузы. Вильгельмъ Оканъ, этотъ „утонченнѣйшій докторъ" схоластики, первый формулировалъ рѣшительно и окончательно протестъ противъ абсолютизма въ духовной области, а вмѣстѣ съ тѣмъ перенесъ борьбу противъ произвольной власти въ нѣдра самой католической церкви. Исходя изъ мысли, что Христосъ не могъ установить рабства горшаго, чѣмъ было до него, онъ считалъ, что осуществленіе папскихъ притязаній ведетъ къ такому порабощенію всѣхъ, начиная съ императора и кончая послѣднимъ христіаниномъ, что у нихъ въ этомъ случаѣ не осталось бы ни собственности, ни даже самой ихъ личности. И если такіе церковные дѣятели, какъ Д'Ойли, Герсонъ Цабарэлла, Рандуфъ и Дитрихъ Нимскій выходили изъ мысли демократическаго устройства церкви, утверждали верховенство соборовъ надъ папами, въ кардиналахъ видѣли только „представителей" церкви, а самую церковь стремились устроить на манеръ аристотелевской „политіи", то у Марсилія Падуанскаго мы встрѣчаемся съ удивительнымъ для того времени развитіемъ принципа народнаго суверенитета. Только народу, по его теоріи, принадлежитъ законодательная власть, и только народомъ изданные законы могутъ быть признаны обязательными, ибо только въ этомъ случаѣ граждане повинуются самимъ себѣ, а не впадаютъ въ рабство, противное естественному и божескому праву.

---

[1]) Кромѣ Janet и Frank'a, Behm Geschichte der Staatsrechtswissenschaft стр. 179 и дальше. Treumann. Die Monarchomachen, Leipzig 1895 г., стр. 20 и слѣд.

И если предлагать и разрабатывать законы можетъ меньшинство и даже отдѣльныя личности, никто лучше массы, множества, не можетъ судить о пользѣ или вредѣ законодательныхъ мѣръ. Никто не можетъ вредить самъ себѣ сознательно: „nemo sibi nocet sapienter“, а потому, непосредственно или черезъ выборныхъ, народъ или его часть должна осуществлять законодательную власть: „legislatorem humanum solam civium universitatem esse aut valentiorem illius partem“. Исполнительную власть Марсилій ставитъ на второе мѣсто и подчиняетъ ее цѣликомъ законодательству [1]. Князь, такимъ образомъ, существуетъ только благодаря авторитету законодателя (per auctoritatem a legislatore sibi concessam“) и является въ буквальномъ смыслѣ слова частью „secundaria“, „quasi instrumentalis seu executiva“. Законодатель можетъ князя въ силу этого не только назначать, но и увольнять его. Такъ народъ—universitas ipsa—всегда стоитъ надъ нимъ, какъ живой законъ, и управлять онъ можетъ только въ строгомъ согласіи съ волей и желаніемъ своихъ подданныхъ [2]. У Николая Кузанскаго естественно-правовая конструкція народнаго сувернитета проведена уже съ чрезвычайной юридической тонкостью. Здѣсь, изъ данной человѣку по природѣ свободѣ и равенства выводится правовая необходимость народнаго господства. И если этотъ писатель признаетъ, что одни люди умнѣе и ловче, чѣмъ другіе, то во всякомъ случаѣ подчиненіе вторыхъ первымъ, въ виду прирожденной свободы человѣка, можетъ послѣдовать только благодаря добровольному подчиненію или согласію подчинившихся (Subjectio volontaria consensus subjectionis). По этой теоріи, выборы государя есть односторонее дѣло народа и если князь осуществляетъ какія бы то ни было права по законодательству, то это только въ силу ясно выраженнаго или подразумѣваемаго согласія на то подданныхъ. („Acceptatio consensus, usus approbatorius“) [3].

Высшей ступени, не только въ области положительной научной методы, но и глубокаго пониманія демократической идеи, достигъ безусловно великій Маккіавелли, въ сочиненіяхъ

---

[1]) „Cujus libet principatus aut alterius officii per electionem instituendi praecipue vim coactivam habentis electionem a solius legislationi expressa voluntate pendere“.

[2]) Lv. Stein die sociale Frage стр. 205 и д. E. H. Schmitt. Der Idealstaat, Berlin 1904 г., стр. 60 и д. Rehm. Geschichle der Staatsrechtswissenschaft стр. 185 и д. Gierke. Althusius стр. 125. Treumann. Die Monarchomachen стр. 23 и дальше.

[3]) Gierke, Althusius стр. 126 и д.: и „administratio“ и „jurisdictio“ должны находиться подъ постояннымъ контролемъ народа. Rehm. Geschichte der Staatsrechtswissenschaft, стр. 186 и слѣд.

котораго средневѣковый индивидъ вышелъ уже безусловно изъ золотой клѣтки теократическаго божескаго царства и сбросилъ съ себя троякаго рода цѣпи: феодализма, папства и священной имперіи. Индивидуализмъ, который, благодаря Аристотелю, сталъ неотчуждаемымъ духовнымъ достояніемъ всякой соціальной философіи, достигаетъ у Маккіавелли типическаго выраженія. Для великаго флорентинца, жившаго въ классическую эпоху „великой личности“, все сосредоточивается въ мощной фигурѣ человѣка, соединяющаго въ себѣ и тѣлесное, и интеллектуальное превосходство. Рука творческаго соціальнаго генія выковываетъ, по его теоріи, изъ гибкой и упругой массы тѣ формы, которыя подсказаны прирожденному законодателю его политическимъ дарованіемъ. И высшей, и лучшей изъ этихъ формъ является опять-таки демократія. Абсолютизмъ долженъ усмирить массы и обуздать ихъ, такъ какъ человѣкъ золъ отъ природы, желанія людей ненасытны; только голодъ и нужда дѣлаютъ ихъ искусными, а законы добрыми. Но, усмиривъ людей при помощи, если надо, крови и желѣза, абсолютный монархъ тѣмъ не менѣе долженъ ввести государство демократическое, такъ какъ, „народъ всегда умнѣе, постояннѣе и разсудительнѣе государя“, „въ сужденіи о дѣлахъ народъ рѣдко ошибается“, при выборѣ должностныхъ лицъ народъ „дѣйствуетъ гораздо удачнѣе государя“, „и не безъ причины называютъ голосъ народа гласомъ Божіимъ“. Только среди „развращеннаго народа“, „привыкшаго жить подъ монархической властью, нѣтъ потребности въ свободѣ“: „подобный народъ ничто иное, какъ грубое животное, которое хотя свирѣпо и дико, но вскормлено въ тюрьмѣ и рабствѣ“. И это вполнѣ понятно, такъ какъ „самое худшее рабство налагается гнетомъ государства; во-первыхъ, оно всего прочнѣе и всего меньше допускаетъ надежды на избавленіе; во-вторыхъ, государство старается всегда обезсилить и подорвать всякую дѣятельность общества, чтобы самому возвыситься“. „Иго личности не можетъ быть такъ тяжко“, посему нечего удивляться „безсилію“ народа послѣ его „порабощенія“; меньшее, что влечетъ за собою тиранія—это застой: государство „не можетъ больше идти впередъ, усиливаться, обогащаться“; посему естественна ненависть противъ тирановъ и тѣ, порой ужасныя, казни, которымъ ихъ подвергаетъ освобожденный народъ. Итакъ, свобода есть величайшее благо для государства, „всѣ страны и области, пользующіяся свободой, оказываютъ чрезвычайные успѣхи“. Для того, чтобы достигнуть великихъ національныхъ цѣлей и избрать, такимъ образомъ, „путь къ величію“, необходимо „сдѣлать народъ многочислен-

нымъ, сильнымъ и способнымъ достигнуть великой власти". Но для этого единственнымъ средствомъ является свобода и республиканское устройство, и это вполнѣ понятно: съ одной стороны, „государства пріобрѣтаютъ могущества и богатства только въ свободномъ состояніи", съ другой же, „только въ республикахъ" величіе государствъ „основывается не на частной выгодѣ, а на общемъ благосостояніи". Отсюда, само собою устанавливается зависимость между „величіемъ" „общей пользой", „свободой" и демократической республикой, которая одна можетъ лучше всего охранить эту свободу. Идеальными чертами рисуетъ Маккіавелли свободное государство: „народонаселеніе тамъ многочисленнѣе... богатства, создаваемыя земледѣліемъ и промышленностью, возрастаютъ въ изобиліи... люди равно заботятся и о частныхъ и объ общественныхъ выгодахъ и вслѣдствіе этого удивительно преуспѣваютъ и тѣ, и другія". Если же народу предоставить здѣсь „охраненіе свободы", то „можно надѣяться, что онъ будетъ о ней заботиться болѣе, чѣмъ кто бы то ни было и, не имѣя возможности самъ завладѣть ею, не позволитъ захватить ее и другимъ". Маккіавелли вызвалъ со стороны многочисленныхъ своихъ критиковъ бурю негодованія за свои изслѣдованія монархической политики эпохи возрожденія, за свою физіологію абсолютной власти, работающей при помощи „крови и желѣза", за то, что онъ сорвалъ идеалистическій покровъ съ монархической власти, которая еще у Данте рисовалась въ прекрасныхъ и яркихъ тонахъ; онъ прослѣдилъ всѣ изгибы деспотическаго режима, господствующаго не надъ людьми, а надъ звѣринымъ стадомъ; онъ „основалъ новую политическую науку, введя въ нее свободу изслѣдованія, духъ исторіи и критики, методу наблюденія", но онъ не виноватъ въ томъ, что, по словамъ Жанэ, „первое приложеніе" новой методы „создало безчестную и пошлую доктрину, которая много содѣйствовала несчастіямъ политики XVII вѣка. Маккіавелли рисовалъ жизнь, какъ она есть, хотя и стремился со всей горячностью къ демократіи и свободѣ. Благодаря ему „преступленія" и „несчастія" не стали ужаснѣе, они только стали явными міру во всей своей отвратительной наготѣ, и дѣломъ самихъ народовъ было сдѣлать ихъ навсегда невозможными [1]).

---

[1]) Цитирую по переводу Н. Курочкина. Маккіавелли. Разсужденія о первой декадѣ Тита Ливія. Государь С. П. Б. 1869 г. Lv. Stein: Die sociale Frage 215 и дальше. R. von Mohl. Die Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften Erlangen 1658 г. III B. стр. 529, 530, 531, 541 и слѣд. Pollock, Kurze Geschichte der Staatslehre. перев. съ англ. Leipzig, 1893, стр. 42—44.

Не остался безъ вліянія „законовъ природы“ и другой великій писатель новой науки, основатель ученія о суверенитетѣ, монархистъ и абсолютистъ Бодэнъ. Цѣною противорѣчія покупаетъ онъ торжество правовой идеи въ своемъ изслѣдованіи, посвященномъ апоѳеозу королевской власти. И если, съ одной стороны, онъ провозглашаетъ государственный суверенитетъ въ качествѣ абсолютнаго, неотчуждаемаго и недѣлимаго права государя, то съ другой стороны, онъ провозглашаетъ слѣдующія ограниченія королевской власти: „если справедливость есть цѣль закона, а законъ твореніе государя, государь же есть образъ Божій на землѣ, то въ силу той же послѣдовательности мысли долженъ быть созданъ законъ государя по образцу закона Божьяго“. Но не менѣе существенно и важно соблюденіе монархомъ закона естественнаго; и если въ монархіи сеньоральной государь овладѣваетъ и личностью, и имуществомъ своихъ подданныхъ по праву завоеванія и управляетъ ими затѣмъ на началахъ патріархальныхъ, а тиранъ, презрѣвшій всѣ законы природы, обращаетъ ихъ въ рабство и присваиваетъ себѣ ихъ имущество, то не такъ поступаетъ государь въ монархіи законной или королевской: онъ соблюдаетъ законъ естественный и его предписанія въ отношеніи къ своимъ подданнымъ. Здѣсь, такимъ образомъ, получается двоякая связанность. Съ одной стороны, подданные подчиняются законамъ монарха, съ другой же, онъ на основаніи законовъ природы оставляетъ неприкосновенной ихъ естественную свободу и право собственности. Въ особенности же обязанъ монархъ въ королевскомъ государствѣ хранить неприкосновенность собственности: „государь“ здѣсь „не можетъ претендовать на чужое добро или дарить его безъ согласія собственника; и при всѣхъ дареніяхъ, милостяхъ, пожалованіяхъ, привилегіяхъ и актахъ государя всегда подразумѣвается оговорка, если бы даже она не была выражена: насколько этимъ не задѣты права третьихъ лицъ“. Такъ, благодаря неприкосновенности частной собственности и владѣнія, водворяется въ королевской монархіи господство естественнаго права, а съ тѣмъ вмѣстѣ „законъ становится какъ бы истиннымъ повелителемъ страны. И этому закону обязанъ повиноваться всякій государь, который не желаетъ извращенія своей власти въ феодальную сеньорію или тиранію“ [1]).

Реформація была тѣмъ послѣднимъ актомъ крушенія средневѣковыхъ идей, которая перебросила мостъ между старымъ и

[1]) Bodin. Les six livres de la république MDXCIX. E. I Chap. VIII 122-135-142-161-129 Chap X 215—250. Chap. VIII 129. L. Chap. III 279 Chap. II 273 L. I. Chap. IX 137 L. II Chap. III 280.

новымъ міросозерцаніемъ, подготовила почву уже не для исключительной личности итальянскаго возрожденія, а для повседневнаго средняго человѣка естественнаго права. Въ реформаціи на историческую арену выдвигается на первый планъ масса вѣрующихъ, духовная община и церковная демократія; и вмѣстѣ съ собой она несетъ чрезвычайно странныя явленія въ области политической мысли. Таковымъ нельзя не считать появленія какъ протестантскихъ, такъ и католическихъ „монархомаховъ". Съ двухъ сторонъ подъ вліяніемъ религіозныхъ стремленій были сдѣланы ожесточенные нападки на княжескую власть и противопоставлены ей и народный суверенитетъ, и естественныя права человѣка. Одно изъ этихъ теченій было католическимъ и іезуитскимъ. Въ своей борьбѣ противъ протестантскихъ государей іезуиты прибѣгли къ старому испытанному оружію, противопоставили народъ государю и именемъ перваго потребовали ниспроверженія еретиковъ и тирановъ. Другое теченіе вышло изъ протестантскихъ круговъ. И хотя здѣсь главные вожди реформаціи стремились всѣми силами къ освященію и идеализаціи княжеской власти, и всѣми мѣрами задерживали движеніе охваченнаго религіознымъ бунтомъ народа, однако, имъ не удалось остановить крайніе элементы и развитіе крайнихъ теорій, такъ какъ, съ одной стороны, далеко не всѣ князья оказались „святыми" и „вѣрными", а съ другой, далеко не всѣ элементы революціонизированной совѣсти можно было ввести въ благонравное и мирное русло казеннаго протестантства. Противъ абсолютныхъ королей поднялись, такимъ образомъ, во имя угнетенной теократіи іезуиты, а подъ знаменемъ порабощенной личной совѣсти—сектанты. Теократія здѣсь оказалась въ неожиданномъ союзѣ съ той самой вѣрующей личностью, для которой, во время своего торжества, она устраивала костры инквизиціи и крестоносныя избіенія [1]).

Іезуиты Молина, Беллярминъ, Суарэцъ и Маріана соперничаютъ съ пресвитеріанцемъ Бухананомъ, съ гугенотомъ Лангэ и кальвинистомъ Альтузіемъ въ построеніи теорій общественнаго договора и народнаго суверенитета. Всѣ они одинаково выходятъ изъ понятія первобытнаго состоянія людей, свободныхъ и равныхъ отъ природы, всѣ они провозглашаютъ верховенство народа и связанность царя народной волей. Однако, дѣлаютъ они это все въ высшей степени своеобразно. Первоначальный договоръ заключается то подъ вліяніемъ божественнаго внушенія, то въ силу

[1]) Treumann, Die Monarchomachen, стр. 36 и слѣд. 41, и слѣд. L. v. Stein Die sociale Frage, стр. 352 и дальше.

природы или непосредственнаго произвола. Самый договоръ въ подавляющемъ большинствѣ получаетъ форму взаимнаго обязательства между народомъ и государемъ, которое опирается то на народное согласіе (consensus), то выражается прямо въ порученіи (mandat), то, согласно гражданскому праву, сопровождается даже передачей предмета (traditio). Изъ этого договора проистекаетъ прежде всего безусловная связанность государя условіями договора, его обязанность дѣйствовать не только по праву божескому и естественному, но и положительному; наконецъ, его подчиненная роль по отношенію къ законодательной власти и весьма ограниченныя законодательныя права. Король понимается здѣсь, какъ стражъ, слуга, исполнитель закона, (custos, minister, executor) и если онъ принимаетъ участіе въ изданіи закона, то не иначе, какъ вмѣстѣ съ народомъ или, по крайней мѣрѣ, съ его представителями или магистратами. И если король безусловно подчиненъ основнымъ законамъ, (leges fundamentales), такъ какъ его власть основана на законѣ (lex facit regem), то въ дѣлѣ обычнаго законодательства его роль весьма умѣрена. Многіе монархомахи даютъ ему только развѣ право иниціативы и даже ограничиваютъ его право толкованія закона. Народъ, хотя и обязанъ подчиненіемъ князю, пока онъ соблюдаетъ законы, остается однако высшей властью въ государствѣ, такъ какъ вѣдь „договоры созданы народомъ не для правителей, а ради народа противъ правителей". Нѣкоторые изъ этихъ писателей считаютъ даже права народа неотчуждаемыми и не подлежащими давности. Черезъ своихъ представителей-магистратовъ народъ осуществляетъ постоянный контроль надъ царями, и на этихъ же магистратахъ лежитъ обязанность призвать народъ къ возстанію, когда престолъ захватываетъ узурпаторъ, или же законный король превращается въ тирана. Въ этихъ случаяхъ первоначальный договоръ расторгается, тиранъ провозглашается „врагомъ отечества" и противъ него разрѣшаются всевозможныя мѣры истребленія и уничтоженія. Съ воодушевленіемъ восхваляетъ Маріана „достохвальное дѣяніе" убійцы Генриха III, а Буше прерываетъ свое сочиненіе, направленное противъ этого короля, для того, чтобы прославить его казнь фанатикомъ Климаномъ. Всѣ монархомахи согласны въ томъ, что убійство тирана вполнѣ допустимо. [1])

Съ Гроція и Гоббеса начинается уже то ничѣмъ не омрачаемое царство естественнаго права въ соціальной философіи, которое продержалось непрерывно въ теченіе болѣе, чѣмъ двухъ

[1]) Treumann, Die Monarchomachen, 49 и дальше.

вѣковъ и съ непреодолимою силою покорило себѣ умы тогдашняго человѣчества. И въ этой теоріи опять воскресла старая противоположность эпикурейской и стоической философіи, объективному вѣчному разуму природы были противопоставлены естественныя же страсти человѣка, ея феодальному самовластію пришлось бороться съ этими обѣими силами. Съ одной стороны, оно, какъ положительное мірское твореніе, возникшее чисто историческимъ путемъ, безъ какой бы то ни было связи съ высшими цѣлями человѣческаго совершенства, оказывалось отрицаніемъ естественной, предустановленной гармоніи вещей, нарушеніемъ заповѣди вѣчнаго разума, помѣхой въ исполненіи личностью ея высшаго нравственнаго долга. Съ другой же стороны, уже не на стоической, а на эпикурейской почвѣ поднималась противъ фактическаго и насильственнаго строя та самая личность, которая въ своихъ потребностяхъ видѣла свои права, въ своей жизни—законъ своей неприкосновенности и свободы, а въ своихъ страстяхъ единственную основу для естественнаго и нормальнаго общежитія. Естественный законъ, какъ нерушимая норма вѣчно разумной природы, естественныя права, какъ императивы индивидуальной человѣческой природы—таковы были принципы, предъявленные государственной власти XVI—XVII вѣка, и отъ ея отношенія къ этимъ двумъ категорическимъ требованіямъ новой политической мысли зависѣло все ея нравственное обоснованіе въ сознаніи тогдашняго человѣчества.

И эти требованія были тѣмъ болѣе рѣшительны и категоричны, что они соединяли въ себѣ силу правового притязанія вмѣстѣ съ недопускающимъ никакихъ сомнѣній и не опровержимымъ велѣніемъ великой неизмѣнной природы. Понятный догматизмъ тогдашняго мышленія, непосредственно сливающій разумъ и природу,. чрезвычайно облегчалъ естественно-правовую конструкцію. Люди того времени не заслуживаютъ упрека въ невѣжествѣ и въ области естествознанія. Они только не постигали той пропасти между субъективнымъ внутреннимъ познаніемъ и внѣшнимъ положительнымъ изученіемъ окружающаго насъ міра, которая была раскрыта великимъ Кантомъ и заполнена впослѣдствіи, благодаря новымъ ученіямъ эволюціи, историческаго матеріализма, а затѣмъ и такъ называемаго реальнаго идеализма. Для учителей и проповѣдниковъ естественнаго права этой пропасти не существовало, въ ихъ разумѣ непосредственно отражались законы природы, языкомъ ихъ страстей говорили ея вѣчныя силы, а въ образахъ гармоніи и счастья, которые были руководящими принципами поведенія, отражалась та здоровая,

нормальная и естественная жизнь, которая, казалось, была вездѣ разсѣяна тамъ, куда не вторглась злая воля человѣка, гдѣ она не нарушила и не исказила нормальнаго „естества“. Какъ очевидно. не индуктивнымъ методомъ строили эти мыслители свои выводы и обобщенія. У природы брали они все „нормальное“, „доброе“, „полезное“ и „прекрасное“; они строили „идеальные типы“ и глубоко вѣрили въ ихъ естественно-научное обоснованіе. Природа была не внѣ ихъ, она жила въ ихъ сердцахъ и мысляхъ и строила вмѣстѣ съ ними и личные, и общественные идеалы. Апостолы естественно-правовой идеи говорили не отъ себя, это не были личныя мнѣнія отдѣльныхъ людей, подверженныхъ ошибкамъ и заблужденіямъ, это не были личныя желанія и стремленія, во имя которыхъ они добивались у власти уступокъ и сами могли идти на компромиссъ; языкомъ этихъ ученыхъ говорило нѣчто великое, стоящее надъ ними, царящее надъ всей вселенной, карающее страданіями и бѣдствіями за всякое отступленіе отъ вѣчныхъ неизмѣнныхъ законовъ. Въ кодексахъ естественнаго права были начертаны права личности, которыя не могутъ быть произвольно измѣнены или отмѣнены человѣческимъ законодателемъ, которыя мстятъ за нарушеніе гибелью государства, паденіемъ мощи и безсиліемъ гражданъ.

И, несмотря на различіе указанныхъ нами теченій, всѣ теоріи естественнаго права были полны удивительнаго оптимизма. Мы не говоримъ уже о „стоическомъ“ направленіи школы, представленной Гроціемъ и его послѣдователями. Воскрешенный въ средніе вѣка аристотелевскій человѣкъ, какъ „animal sociale“, былъ для нихъ исходнымъ пунктомъ построеній, а его общежительный инстинктъ „appetitus societatis“ былъ основой самого общежитія. И стоило только установить въ государствѣ господство естественнаго закона, котораго не можетъ измѣнить даже самъ Богъ (est autem jus naturale adeo immutabile, ut ne a Deo quidem mutari queat...), какъ въ обществѣ должно было наступить полное благоустройство, миръ, тишина и всеобщее благополучіе. По этой теоріи, какъ справедливо говоритъ Людвигъ Штейнъ, человѣкъ человѣку—Богъ—homo homini Deus est—и общежитіе такихъ „боговъ“ нуждалось только въ устраненіи произвольнаго и противоестественнаго режима для того, чтобы дать міру зрѣлище гармоніи и совершенства. Однако, такимъ оптимизмомъ грѣшили далеко не одни „стоики“ естественнаго права. Ему не въ меньшей степени были подвержены и „эпикурейцы“, вродѣ Гоббеса и его учениковъ. И если здѣсь человѣческая природа характеризовалась съ самой отрицательной стороны и провозгла-

шалось, что человѣкъ человѣку—волкъ, „homo homini lupus est“, а первоначальное и естественное состояніе людей выражается въ войнѣ всѣхъ противъ всѣхъ (bellum omnium contra omnes), то съ другой стороны здѣсь царила не менѣе глубокая вѣра въ то, что человѣкъ, побуждаемый естественными страстями и слѣдуя естественному разуму, всегда въ состояніи придумать такую простую, а вмѣстѣ съ тѣмъ совершенную механику, при помощи которой создается грандіозный аппаратъ государства-Левіаѳана и доставляетъ гражданамъ потерянныя ими было и безопасность, и благополучіе, и, какъ любили говорить уже въ XVIII вѣкѣ, „блаженство“ [1]). Такъ обѣ теоріи, не смотря на противоположность воззрѣній на культурнаго и естественнаго человѣка, приводятъ въ общемъ къ одному и тому же результату, а именно: къ построенію естественнаго общежитія при помощи искусственныхъ средствъ. И если, въ одномъ случаѣ. испорченный культурный человѣкъ возвращается къ естественному состоянію путемъ договора и основанія государства, и этимъ обосновывается новый „золотой вѣкъ“, то, въ другомъ случаѣ. усмиряется „естественная“ разнузданность и анархія только для того, чтобы дать торжество естественнымъ же потребностямъ и стремленію человѣка къ безопасности, тишинѣ и благоденствію. И въ томъ, и другомъ случаѣ одна изъ естественныхъ сторонъ человѣка извращается,— то въ естественномъ, то уже въ искусственномъ состояніи,—и для торжества истинныхъ и высшихъ законовъ природы приходится тѣмъ или другимъ путемъ ее „возстановлять“, „исправлять“, „додѣлывать“ или „устраивать“. И во всѣхъ этихъ случаяхъ средствомъ для этого является общественный договоръ, который тѣмъ или другимъ путемъ воздѣйствуетъ на человѣка природы и приводитъ, въ концѣ концовъ, къ новому земному раю.

Вся суть въ томъ, какой договоръ является предписаннымъ законами нормальной человѣческой природы. каково содержаніе его постановленій, какъ опредѣляетъ онъ отношеніе власти и подчиненіе, хранитъ тѣ или другія прирожденныя и неотчуждаемыя человѣческія права.

Для того, чтобы понять все разнообразіе договорныхъ теорій, а вмѣстѣ съ тѣмъ и господствующую ихъ тенденцію въ 17 и 18 вѣкѣ, необходимо отмѣтить, съ одной стороны, политическій, а съ другой, этическій и идеологическій моменты даннаго времени. Остановимся на первомъ.

[1]) Lv. Stein, Die sociale Frage, стр. 254 и слѣд. Gierke, Althusius 279 и д. Hugo Grocius, de jure belli ac pacis L. I, C. I, § 14, § 10. L. I. C. III, § 16, Gobbes Elementa philosophica de cive, C. XIII, 3, 2, 4, Cap. V 8, Cap. VI 13. Cap. VII 3, Leviathan, Cap. XVII.

Теоріи естественнаго права являются отраженіемъ великой борьбы между абсолютизмомъ и освободительнымъ движеніемъ на Западѣ той эпохи, и въ силу этого должны были прежде всего отвѣтить на вопросъ, является ли абсолютизмъ и полицейское государство „естественной“ формой правленія; естественно ли, чтобы тысячи людей безропотно и безпрекословно подчинялись волѣ одного, чтобы они жертвовали всѣми правами своей человѣческой личности для интересовъ и цѣлей властителя, чтобы они отдавали свою жизнь и послѣднее достояніе для такихъ мѣропріятій правительства, значеніе которыхъ для нихъ непонятно и скрыто, или даже противорѣчитъ требованіямъ ихъ здраваго разума; естественъ ли строй, при которомъ небольшая кучка людей, собравшаяся вокругъ княжескаго двора, утопаетъ въ роскоши и блескѣ, наслаждается изысканнѣйшими зрѣлищами и явствами, въ то время, какъ широкія массы народа влачатъ жалкое существованіе, отдающее ихъ въ жертву голоду и непрестаннымъ и тяжкимъ болѣзнямъ. „За“ или „противъ“ абсолютизма, таковъ вопросъ, поставленный передъ учителями разума и природы, и они должны были его разрѣшить [1]).

И съ тѣмъ большей свободой могли отдаться они строгой логикѣ философскаго мышленія, что со всѣми богословскими предразсудками было покончено, а самое естественное право потеряло тотъ характеръ реальной и неизмѣнной нормы, которая съ такою властью царила во время среднихъ вѣковъ. И если въ средніе вѣка, по утвержденію Гирке, естественное право было „истиннымъ и вполнѣ обязательнымъ правомъ“, а „lex naturalis“ стояла въ одинаковой степени надъ папой и императоромъ, надъ государями и надъ суверённымъ народомъ, и „все, что противорѣчило вѣчнымъ и нерушимымъ принципамъ естественнаго права, считалось совершенно ничтожнымъ и ни для кого не обязательнымъ“, то въ новое время право природы уже получило новую форму и новые источники. Оно стало чистымъ правомъ разума, закономъ логики, а вмѣстѣ съ тѣмъ „источникомъ, цѣлью и ограниченіемъ для государства, пунктомъ средоточія всей... государственной идеи“. И въ 17 вѣкѣ право природы является „истиннымъ и внѣшне обязательнымъ закономъ“. „Изъ него производили далѣе важнѣйшую государственную цѣль въ видѣ воплощенія правовой идеи“, а „гражданское законодательство воплощало въ себѣ только тѣ нерушимыя нормы, которыя были заимствованы при помощи разума изъ естественнаго права, яснаго

[1]) Rehm, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft, 252.

самого по себѣ, и изъ откровенныхъ заповѣдей Божіихъ". Однако, нужно замѣтить, что все болѣе и болѣе усиливалась раціонализація права природы, а вмѣстѣ съ тѣмъ отражалось на немъ вліяніе различныхъ философскихъ системъ. И въ 18 вѣкѣ философское право совершенно вытѣсняетъ собою непосредственное правосознаніе въ качествѣ правотворящей силы, и естественное право въ силу этого наполняется новымъ содержаніемъ. На него кла детъ могучій отпечатокъ вліяніе двухъ философскихъ системъ, являющихся какъ бы продолженіемъ старой противоположности между „стоическимъ" и „эпикурейскимъ" направленіемъ. Декартъ и Лейбницъ, вотъ два великихъ мыслителя, которые царили долго надъ умами философіи и дали новые аргументы защитникамъ естественнаго общежитія, новые принципы для построенія естественнаго человѣка. И если у Лейбница, благодаря его теоріи „предустановленной гармоніи" и освященію всего существующаго во имя природы, была дана возможность оправданія всяческаго абсолютизма и даже рабства „по природѣ", то съ другой стороны, нельзя отрицать, что демократическое теченіе естественно-правовой школы находилось подъ сильнымъ вліяніемъ картезіанства. Какъ справедливо говоритъ Анри Мишель, въ 18 вѣкѣ „духъ картезіанства наполнялъ воздухъ, которымъ дышали люди того времени... Никто не избѣгъ его вліянія; даже Монтескье, повидимому, столь чуждый ему, носитъ на себѣ явный отпечатокъ его, и дѣятели революціи не обманывались на этотъ счетъ—вѣра въ безконечное совершенствованіе, равно свойственная всѣмъ мыслителямъ той эпохи... картезіанскаго происхожденія". Оттуда же происходитъ и „естественный порядокъ обществъ" физіократовъ. Въ той же системѣ коренится и вѣра въ „очевидность" естественнаго строя, въ равное распредѣленіе „здраваго смысла" между всѣми умами, одинаковая способность всѣхъ людей понять истину, лишь бы они пользовались только правильнымъ методомъ. Оттуда же проистекаетъ и признаніе громаднаго значенія сознательной воли въ психической жизни, въ которой нѣтъ безсознательной, „темной стороны". Государство, какъ свободное твореніе разумнаго индивида, необходимый выводъ изъ философіи Декарта, и не даромъ Шенье призывалъ въ 1793 году конвентъ къ перенесенію праха философа въ Пантеонъ: „вы, граждане, говорилъ онъ, должны отмстить за презрѣніе королей къ праху Рэне Декарта" [1]).

[1]) Gierke, Althusius, стр. 272 и слѣд., стр. 297 и слѣд. Lu. Stein, Die sociale Frage, стр. 361. Анри Мишель. Идея государства, Петербургъ 1903 г. стр. 57—60.

Третьимъ моментомъ, который положилъ рѣзкій отпечатокъ на право природы 17 и 18 вѣка, это было вліяніе возрожденнаго и освобожденнаго отъ римской догмы христіанства или, вѣрнѣе сказать, христіанской нравственной морали. Въ значительной степени, поэтому, правъ Еллинекъ, когда онъ говоритъ, что „идея законнаго установленія неотчуждаемыхъ, прирожденныхъ правъ индивида не политическаго, а религіознаго происхожденія... Ея первымъ апостоломъ былъ не Лафайетъ, а тотъ Рожеръ Вильямсъ, который, будучи охваченъ глубокимъ энтузіазмомъ, переселился въ пустыню, чтобы тамъ основать царство религіозной свободы". Еллинекъ, правда, склоненъ нѣсколько преувеличивать вліяніе реформаціи въ установленіи правъ человѣка и гражданина. Онъ цѣликомъ относитъ это установленіе въ среду „англійскихъ и шотландскихъ конкгрегаціоналистовъ и индепендентовъ", дѣйствовавшихъ „подъ вліяніемъ борьбы за реформаціонныя идеи". Однако, нельзя отрицать вліянія, глубокаго нравственнаго воодушевленія и христіанской этики вообще на естественное право. „Надъ французской революціей пронеслось религіозное вѣяніе. Оно обнаружилось... въ самомъ ходѣ этого достопамятнаго событія, въ пылкомъ прозелитизмѣ дѣятелей, принимавшихъ въ немъ участіе, въ общемъ стремленіи людей того времени къ солидарности и братству... Наканунѣ революціи былъ въ полномъ расцвѣтѣ мистицизмъ въ его самыхъ разнообразныхъ формахъ. Европа была переполнена странными ассоціаціями и тайными обществами, принявшими политическое направленіе". И вполнѣ правильно Шатобріанъ „причисляетъ Руссо къ писателямъ, подготовившимъ пути для идеальнаго движенія, однимъ изъ первыхъ симптомовъ котораго былъ „Геній христіанства". Одинъ изъ писателей говоритъ, что „если Руссо не былъ достаточно „просвѣщенъ", чтобы умъ его проникся христіанствомъ, то все же онъ носилъ его „въ своемъ сердцѣ". Для всякаго, кто по подлиннымъ документамъ и актамъ изучалъ законодательство революціонной эпохи, не можетъ быть скрытымъ тотъ величайшій религіозный энтузіазмъ, съ которымъ провозглашались тогда догмы естественной религіи и естественной нравственности. Деизмъ Вольтера былъ только началомъ того идейнаго процесса, который привелъ впослѣдствіи къ борьбѣ между революціей и католицизмомъ, къ провозглашенію религіи разума [1]).

---

[1]) Jellinek. Die Erklärung der Menschen und Bürgerrechte, Leipzig, 1904, Zweite Auflage, 46. Еллинекъ. Право современнаго государства, стр. 268. Анри Мишель. Идея государства, стр. 61—64.

Сложившаяся подъ вліяніемъ указанныхъ нами силъ естественно-правовая догма разбилась на нѣсколько политическихъ теченій. На вопросы, поставленные ей современностью, она дала полный отвѣтъ и создала не только теорію народнаго суверенитета, но и построеннаго на естественномъ базисѣ абсолютизма. Отмѣтимъ сначала это послѣднее теченіе.

Естественную основу европейскаго абсолютизма учителя естественнаго права искали въ двухъ направленіяхъ: съ одной стороны, въ самомъ матеріальномъ содержаніи закона природы, съ другой же—въ содержаніи того формальнаго акта, который, въ качествѣ общественнаго договора, долженъ былъ лишить „естественнаго“ человѣка всѣхъ его правъ въ пользу всемогущаго монарха, какъ представителя общаго блага. Общей обѣимъ этимъ теоріямъ чертой является предположеніе, что человѣкъ въ естественномъ состояніи есть существо и слабое, и скверное, и никакъ своими собственными силами не можетъ создать себѣ нужнаго „блаженства“. Гоббесъ былъ наиболѣе радикальнымъ основателемъ абсолютной идеи, и онъ не столько искалъ оправданія для дѣятельности монарха въ его разумномъ воспитаніи и опекѣ надъ слабыми и неразумными людьми, сколько — въ необходимости сломить бунтарскую и злую волю человѣка при помощи лишенія всѣхъ правъ, которыя обезпечиваютъ человѣку его „образъ и подобіе Божіе“. Убѣдившись въ томъ, что люди представляютъ собою кровожадное стадо, готовое истребить самого себя въ разнузданной анархіи, Гоббесъ создалъ въ видѣ государства и воплощающаго его монарха грандіознаго деспота, снабженнаго безграничной полицейской мощью. Правда, и у Гоббеса, несмотря на все сліяніе „тирана и монарха“, мы находимъ различіе между ними въ самомъ способѣ осуществленія ими власти, и монархъ въ отличіе отъ тирана дѣйствуетъ по „правому разуму, который состоитъ въ законѣ естественномъ, моральномъ и божественномъ“; однако Гоббесъ считаетъ „возмутительнымъ мнѣніемъ“ самую мысль о томъ, что „тѣ, кто обладаетъ верховной властью, могутъ подлежать гражданскимъ законамъ“, и „наивозмутительнѣйшимъ“ преступленіемъ—какія бы то ни было стремленія подданныхъ установить смѣшанный образъ правленія (onarchiam mixtam). Гоббесъ не идеализируетъ абсолютнаго режима; онъ снабжаетъ монарха правами, цѣликомъ отрицающими личность подданныхъ. Абсолютная власть у него груба и деспотична. Онъ оправдываетъ ее отнюдь не соблюденіемъ указаннаго выше „праваго разума“, ея основаніе—только и исключительно въ стремленіи къ безопасности со

стороны двуногихъ волковъ, которые настолько сознательны, что сами ищутъ себѣ укротителя. Отбросивъ всякія идеалистическія прикрытія абсолютизма, Гоббесъ совершенно естественно стремится обосновать его въ формальномъ договорѣ естественныхъ людей всѣхъ со всѣми, при помощи котораго они и устанавливаютъ государственный механизмъ, создаютъ „новаго земного Бога" путемъ перенесенія на него всѣхъ своихъ человѣческихъ правовъ (ut terrore eorum singulorum voluntates ad unitatem et concordiam possit confirmare) [1].

Другое теченіе естественнаго права исходило изъ болѣе умѣренныхъ воззрѣній и искало оправданія абсолютизма не столько въ добровольномъ отчужденіи всѣхъ личныхъ правъ по первоначальному договору, сколько въ идеализаціи самой княжеской власти въ качествѣ непрестанной выразительницы естественнаго закона, попечительницы надъ слабыми, утѣшительницы страждущихъ, работающей подъ знаменемъ просвѣщенія и гуманности. Снабжая фактическую власть абсолютныхъ монарховъ такимъ блестящимъ теоретическимъ покровомъ и оправдывая при его помощи всѣ дѣйствія этой власти требованіями общаго блага, недоступнаго постиженію невѣжественныхъ и грубыхъ массъ, эти писатели преобразовали процессъ Гоббесовскаго укрощенія звѣрей въ систему мягкаго отеческаго воспитанія „естественнаго человѣка", который попеченіемъ любящихъ монарховъ постепенно переводился изъ состоянія естественнаго дикаря на линію культурнаго человѣка, познавшаго истинную свою природу. Обезпечивъ такимъ путемъ полный просторъ хронической „диктатурѣ сердца", писатели этой школы не имѣли особенной нужды такъ радикально лишать человѣка всѣхъ правъ состоянія, какъ это сдѣлалъ Гоббесъ. Признавая и естественный договоръ, и прирожденныя права человѣка, апологеты абсолютизма не затруднялись даже оставить нѣкоторыя изъ этихъ правъ и за подданными просвѣщенныхъ деспотій. Эти права осуществлялись ими, однако, только въ той мѣрѣ, насколько это было согласно съ общимъ благомъ, представленнымъ въ особѣ непогрѣшимаго и неограниченнаго самодержца. Такъ сохраненныя по первоначальному договору права медленно и вѣрно исчезали подъ гнетомъ полицейской опеки, вомракѣ фискальныхъ камеръ, отъ одного росчерка пера на зеленомъ столѣ министровъ и иныхъ просвѣтленныхъ „естественнымъ правомъ" правителей. И законъ

[1]) Gobbes, De cive, Cap. VI, 15, XIII, 2, XIII, 4, V, 8, VI, 13, VII, 3, XII 8. Leviathan, Cap. XVII.

природы, царящій въ просвѣщенныхъ деспотіяхъ, принялъ новую форму. Лишившись постепенно своихъ твердыхъ и тяжелыхъ частей—правового велѣнія и обычной нормы—пройдя процессъ раціонализаціи въ философскихъ лабораторіяхъ, онъ легко принялъ форму чисто моральнаго этическаго пожеланія, витающаго въ видѣ облачка надъ соображеніями положительной государственной мудрости и династическаго разсчета (Staatsraison!). Только для подданныхъ этотъ естественный законъ сохранилъ свою силу, такъ какъ онъ фактически перешелъ въ принудительныя велѣнія законодателя и прикрылъ собою тѣ нормы, на стражѣ которыхъ стали и полицейская палка, и солдатское ружье. Такую идеализацію „естественнаго“ абсолютизма встрѣчаемъ мы довольно рано. Ее провозгласилъ уже великій предвозвѣстникъ „возрожденія“ Фридрихъ II Гогенштауфенъ, ее обосновалъ на научномъ историческомъ фундаментѣ Боденъ, наконецъ, ее философски оправдалъ Лейбницъ и его многочисленные ученики, государствовѣды въ родѣ Христіана Вольфа и полицеисты на манеръ Юсти. Даже французскіе энциклопедисты съ Вольтеромъ во главѣ, даже первые физіократы въ лицѣ Тюрго и его единомышленниковъ прославляли государей, какъ лицъ, „наиболѣе способныхъ вести общество къ счастью“. И такіе монархи, какъ Фридрихъ II Прусскій, и Іосифъ II Австрійскій, и пресловутый ученикъ физіократовъ, маркграфъ Карлъ Фридрихъ Баденскій, дали міру фактическое доказательство своей вѣры въ общее благо согласно съ принципами естественнаго закона. Такъ создалась теорія умѣреннаго абсолютизма, которая нашла свое главное выраженіе въ ученіяхъ Томазія и Пуффендорфа, а впослѣдствіи была развита Зонненфельсомъ и другими теоретиками новаго абсолютизма. Здѣсь природа получила значеніе правопроизводящей силы не иначе, какъ съ разрѣшенія начальства, а разумъ получилъ оффиціальные органы въ видѣ министровъ и подчиненныхъ ему губернаторовъ [1]).

Уже у Вольтера встрѣчаемъ мы оправданіе просвѣщеннаго самовластія. Этотъ защитникъ правъ человѣка вѣрилъ въ естественный законъ и естественное право, какъ и его современники. Онъ признавалъ, что люди равны по своей сущности, и тѣмъ не менѣе онъ возставалъ противъ упраздненія подчиненности, радовался тому, что „правительство усиливается“, и мечталъ о тѣхъ

---

[1]) Анри Мишель. Идея государства, стр. 10 и дальше. Gierke. Althusius, стр. 300 и слѣд., 102 и слѣд. M. E. Reusner, Gemeinwohl und Absolutismus, Berlin, 1904 г. стр. 26 и слѣд.

„счастливыхъ временахъ монархіи“, когда короли „правили самостоятельно“. Въ особенности типична система Гольбаха. Находя въ „народѣ“ источникъ всякой власти, этотъ писатель думаетъ, однако, что свобода „не состоитъ въ равенствѣ среди согражданъ, какъ это воображаютъ: это химера, которой поклоняются въ демократическихъ государствахъ, не совмѣстима съ нашей природой... не совмѣстима также съ благомъ общества, которое желаетъ, чтобы граждане, болѣе полезные для общаго блага, были наиболѣе почитаемы и наиболѣе вознаграждаемы“. „Соединеніе интересовъ государей съ интересами народовъ—вотъ... цѣль политики. Это счастливое соединеніе было бы осуществимо скорѣе всего, если бы государи соблаговолили познать свои истинные интересы“. „Есть-ли на свѣтѣ человѣкъ!“ восклицаетъ Гольбахъ: „болѣе великій, болѣе почтенный, болѣе могучій и болѣе достойный любви, какъ государь, возсѣдающій на тронѣ, гдѣ онъ открытъ взорамъ всего народа, и пользующійся нѣжностью всѣхъ ихъ сердецъ, и видящій, какъ каждый гражданинъ лично заинтересованъ въ успѣхахъ, довольствѣ, сохраненіи и поддержаніи авторитета начальства, которое его защищаетъ, его ласкаетъ и печется о его нуждахъ, бдитъ за его безопасностью; добрый король есть другъ каждаго изъ своихъ подданныхъ и въ каждомъ изъ нихъ онъ находитъ своего истиннаго друга“. „Природа даетъ тѣло, климатъ воздѣйствуетъ на темпераментъ, но правительство видоизмѣняетъ и природу, и климатъ. Природа внушаетъ людямъ однѣ и тѣ же страсти; сила или слабость этихъ страстей зависитъ отъ темперамента, но правительство направляетъ страсти, данныя природой, школитъ самый темпераментъ. Дайте деревьямъ одной и той же породы различныхъ садовниковъ и вы увидите, какъ они сильно измѣнятся подъ вліяніемъ полученной ими культуры. Государи—это садовники; люди, которые одинаковы по своей природѣ, становятся различными въ ихъ рукахъ, вслѣдствіе тѣхъ попеченій, которымъ они подвергаются, они приносятъ „то пріятные, то пагубные плоды“. „Сильное правительство“, представляющее собой „общественное мнѣніе“, послушный народъ, предоставляющій вести себя къ „счастью“, философы, зажигающіе „свѣточъ просвѣщенія“, и государи, которые несутъ этотъ свѣточъ во главѣ народовъ—такова идиллическая картина, нарисованная Гольбахомъ при помощи теоріи общественнаго договора естественныхъ правъ человѣка и законовъ, „проистекающихъ непосредственно изъ природы человѣка..., основанныхъ на самой сущности индивида, который чувствуетъ, стремится къ благу и избѣ-

гаетъ зла, который мыслитъ и разсуждаетъ, который жаждетъ безпрестанно счастья". И нигдѣ въ другомъ мѣстѣ, какъ только у „китайцевъ", находитъ Гольбахъ воплощеніе своего естественно-правового идеала [1]).

Таковы теоріи, которыя, по удачному выраженію Бентама, продергивали кольцо „общаго блага" черезъ ноздри Гоббесовскаго „Левіаѳана" и, такимъ образомъ, запрягали его, какъ нѣкое ручное животное, въ колесницу народнаго преуспѣянія. Къ сожалѣнію, однако, такое прирученіе произошло болѣе въ теоріи, чѣмъ на практикѣ, и, несмотря на всѣ реформы, произведенныя въ свое время въ Россіи, Австріи, Пруссіи, Неаполѣ, Испаніи, Португаліи и Даніи, „старый порядокъ" съ трудомъ только уступалъ началамъ „разума" и „голосу природы" 18 вѣка. Какъ совершенно вѣрно замѣтилъ уже Градовскій: „просвѣщенный абсолютизмъ не могъ удовлетворить стремленіямъ европейскихъ обществъ уже потому, что со второй половины 18 столѣтія политическая свобода дѣлается не только предметомъ всеобщихъ стремленій, но и возводится въ догматъ черезъ ученіе Руссо, завоевавшаго себѣ почти безпредѣльное господство надъ умами" [2]).

Теорія „естественнаго" абсолютизма уже потому одному страдала неисправимымъ недостаткомъ, что она, основывая государство на сознательномъ и свободномъ актѣ отдѣльныхъ индивидовъ, дѣлала ихъ совершенно неспособными управлять тѣмъ самымъ государствомъ, которое они создали. Съ установленіемъ абсолютизма разумъ и свобода подданныхъ какимъ-то чудомъ исчезаетъ, и мѣсто ихъ занимала тупая покорность человѣческаго стада, безропотное послушаніе наивныхъ и робкихъ дѣтей. Уже въ средніе вѣка католическими богословами была отмѣчена вся нелѣпость представленія, въ силу котораго разумные и нравственные люди отказываются по общему договору отъ своей свободы съ тѣмъ, чтобы навязать себѣ на шею безотвѣтственнаго владыку, который бы распоряжался ими по своему усмотрѣнію.

Съ гораздо большей легкостью и послѣдовательностью, чѣмъ „естественный" абсолютизмъ, можно было построить теорію естественныхъ основъ конституціоннаго режима. И если этотъ послѣдній при наличности высокаго ценза могъ выродиться въ

---

[1]) Baron d'Holbach System social, Londres, MDCCLXXIII, Г. II. 41, 76, 77. 7, 86, 87. Анри Мишель, Идея государства, 14—15.

[2]) А. Д. Градовскій. Собраніе сочиненій, т. IV, СПБ. 1900, стр. 419—421.

парламентарную олигархію, то во всякомъ случаѣ теоретически этотъ строй исходилъ изъ признанія извѣстныхъ естественныхъ правъ равенства и свободы, хотя бы въ примѣненіи къ ограниченному привилегированному меньшинству. Съ другой стороны, однако, защитники смѣшанной или конституціонной монархіи въ построеніи своей естественной теоріи не оставались безъ вліянія фактическаго положенія вещей и самый законъ природы строили „примѣнительно къ обстоятельствамъ". Такъ, естественное состояніе Джона Локка, не смотря на его стараніе обосновать договоръ историческими данными, есть по существу только состояніе самопомощи и самозащиты, которое характеризуется отсутствіемъ при спорахъ „компетентнаго" судьи. Въ такомъ состояніи естественныя права стоятъ подъ кровомъ одного лишь закона природы, не имѣютъ никакой судебной защиты и осуществляются чисто фактическимъ путемъ. Въ такомъ „естественномъ" отношеніи стоитъ и абсолютный монархъ къ своимъ подданнымъ, и независимыя государства другъ противъ друга. И наличность упорядоченнаго суда, по теоріи Локка, нисколько не мѣняетъ самого содержанія прирожденныхъ правъ человѣка: какъ нравственное и разумное существо, индивидъ не можетъ ставить въ зависимость отъ чужой воли самую сущность своей нравственной жизни, онъ не можетъ отдавать въ жертву произвольному законодательству пріобрѣтенную своимъ трудомъ собственность, не можетъ быть пассивнымъ объектомъ даже самыхъ благожелательныхъ и благонамѣренныхъ попеченій сверху, предпринятыхъ помимо его вѣдома и воли. Изъ разумной природы индивида логически вытекаютъ его естественныя права, и отъ нихъ онъ не можетъ отказаться въ пользу государя. Законъ разума учитъ „человѣчество, если оно ему внимаетъ, что всѣ люди равны и независимы, и ни одинъ изъ нихъ не долженъ вредить жизни, здоровью, свободѣ и собственности другого". И самая организація общества основывается на другомъ естественномъ правѣ человѣка: онъ „по природѣ имѣетъ власть не только защищать свою собственность, т. е. свою жизнь, свободу и имущество противъ повреждепій и нападеній другихъ людей, но имѣетъ право судить и наказывать тѣхъ, кто нарушаетъ это право. Только „судью" и „посредника" ищетъ естественный человѣкъ Локка въ государственной власти, только въ согласіи съ твердымъ и равнымъ для всѣхъ закономъ осуществляетъ судья и правитель свои полномочія—„для взаимной защиты жизни, свободы и имущества гражданъ". Совершенно логически слѣдовало изъ этой теоріи, что суверенитетъ остается за наро-

домъ, что народу принадлежитъ право избранія формы правленія, что важнѣйшія государственныя дѣла и законы опредѣляются народомъ въ собраніи представителей по большинству голосовъ, что, наконецъ, „никакіе налоги на народныя имущества не налагаются безъ прямого или косвеннаго согласія народа". Но теорія Локка не была бы ученіемъ апологета „достославной революціи", если бы она вмѣстѣ съ тѣмъ не возвела въ идеалъ англійскаго парламентаризма съ его тогдашнимъ раздѣленіемъ властей. Устанавливая принципъ народнаго суверенитета, Локкъ въ то же самое время спѣшитъ ограничить народное полновластіе при помощи раздѣленія законодательной и исполнительной власти: „благодаря человѣческой слабости, искушеніе захватить власть было бы слишкомъ велико, если бы тѣ же самые люди, которымъ принадлежитъ власть создавать законы, имѣли въ своихъ рукахъ также и власть приводить ихъ въ исполненіе: ибо они могли бы тогда освобождать себя отъ повиновенія законамъ, которые они создаютъ, и пріурочивать законъ къ своей частной выгодѣ... Только временнымъ собраніямъ многихъ лицъ должна принадлежать власть создавать законы; создавъ ихъ, они снова разъединяются и сами становятся подчиненными законамъ, ими созданнымъ: эта новая и тѣсная связь, которая ихъ сдерживаетъ и заботится о томъ, чтобы создать законы для общественнаго блага". Исполнительную власть, включая власть свободнаго усмотрѣнія монарха въ области внѣшней политики (федеративная власть), Локкъ, по англійскому образцу, соединяетъ въ рукахъ правителей государства и подчиняетъ первую и закону, и контролю законодательной власти [1]).

Монтескье является столь же горячимъ приверженцемъ конституціонной монархіи, какъ ожесточеннымъ противникомъ абсолютнаго режима. „Короли Европы правятъ, какъ люди", говоритъ онъ, „и пользуются тѣмъ же прочнымъ положеніемъ, какое выпало въ удѣлъ богамъ". Они „стремятся къ деспотизму Азіи". „Величайшій вредъ, который наносится подданнымъ абсолютизма, лежитъ въ томъ, что неограниченная власть не терпитъ существованія рядомъ съ собой никакого другого авторитета, даже того, который природа дала родителямъ надъ дѣтьми". „Я готовъ сказать князьямъ", продолжаетъ этотъ писатель почему вы такъ озабочены расширеніемъ вашего авторитета, или думаете пріумножить тѣмъ свое могущество? Но вѣдь опытъ всѣхъ

[1]) Pollock, Geschichte der Staatslehre, стр. 62 и дал. Эсменъ. Общія основанія конституціоннаго права, стр. 232 и слѣдующая.

странъ и всѣхъ временъ доказываетъ, что вы этимъ путемъ только ослабляете его. Нужно ли вамъ такое усиленіе власти для того, чтобы дѣлать добро?—очевидно нѣтъ, такъ какъ не существуетъ достаточно нелѣпыхъ народовъ и законовъ, чтобы мѣшать вамъ въ этомъ случаѣ. Слѣдовательно, вы стремитесь къ такому расширенію авторитета только для того, чтобы дѣлать зло". И послѣ того, какъ Монтескье далъ потрясающую картину абсолютнаго режима въ своихъ „Персидскихъ письмахъ", онъ рисуетъ намъ въ „Духѣ законовъ" тѣ естественные законы, которые вытекаютъ „изъ разума человѣческаго, насколько онъ управляетъ народами земли". И въ самомъ дѣлѣ, если „рѣки бѣгутъ смѣшаться съ моремъ", а „монархіи стремятся раствориться въ деспотизмѣ", то именно деспотизмъ и рабство провозглашаетъ Монтескье противными природѣ". „Въ природномъ состояніи люди рождаются равными", „естественное мѣсто для добродѣтели рядомъ со свободой". Ясно отсюда, что рабство „дурно по самой своей природѣ", оно состоитъ въ „подавленіи и униженіи природы человѣка". Деспотія точно также не можетъ быть смягчена ничѣмъ, если только она остается деспотіей: „принципъ государства деспотическаго... испорченъ по самой своей природѣ". Особыя условія климата, религіи, положенія или духа народнаго—„все это насилуетъ его природу, но не измѣняетъ ея; его свирѣпость остается при немъ". Но организація свободнаго государства оказывается дѣломъ далеко не легкимъ. И если подъ вліяніемъ чувства своей слабости, полового влеченія и стремленія къ знанію у людей рождается „желаніе жить въ обществѣ", то съ другой стороны, именно „соединившись въ общество, люди утрачиваютъ сознаніе своей слабости, существовавшее между ними равенство исчезаетъ и между ними начинается война". И только „благодаря законамъ люди вновь становятся равными". Но это равенство опять-таки у Монтескье не равнозначно съ демократическимъ строемъ, хотя онъ и признаетъ, „что въ государствѣ свободномъ всякій человѣкъ, за которымъ признается свободная душа, долженъ управлять собою самъ, а законодательная власть должна бы принадлежать всему народу". Какъ приверженецъ англійской конституціонной монархіи, Монтескье противникъ „духа равенства, доведеннаго до крайностей"; только „умѣренное правленіе" можетъ обезпечить истинную свободу; „но оно не всегда встрѣчается и въ умѣренныхъ государствахъ, оно бываетъ въ нихъ, лишь когда тамъ не злоупотребляютъ властью; но извѣстно уже по вѣковому опыту, что всякій человѣкъ, обладающій властью, склоненъ злоупотреблять ею, и онъ

идетъ въ этомъ направленіи, пока не дойдетъ до положеннаго ему предѣла". Отсюда „необходимъ такой порядокъ вещей, при которомъ различныя власти могли бы взаимно сдерживать другъ друга". Надо „образовать умѣренное правленіе, надо умѣть комбинировать власти, регулировать ихъ, умѣрять, приводить ихъ въ дѣйствіе, подбавлять, такъ сказать, баласту одной, чтобы она могла уравновѣшивать другую". И воплощеніе этого порядка вещей Монтескье, по крайней мѣрѣ въ принципѣ, находитъ въ Англіи и оттуда, при помощи Локка, заимствуетъ свое знаменитое раздѣленіе властей, такъ какъ Англія это тотъ единственный „въ мірѣ народъ, непосредственнымъ предметомъ государственнаго устройства котораго является политическая свобода. Здѣсь именно раздѣлены законодательная, и исполнительная, и судебная власть, и въ силу этого тамъ „гражданинъ не боится другого гражданина".

„Если власть законодательная и власть исполнительная, говоритъ Монтескье, будутъ соединены въ одномъ лицѣ или учрежденіи, то свободы при этомъ не будетъ, такъ какъ можно опасаться, что обладающій ими монархъ или сенатъ станутъ создавать тиранническіе законы для того, чтобы такъ же тираннически примѣнять ихъ. Не будетъ еще свободы въ томъ случаѣ, когда судебная власть не отдѣлена отъ власти законодательной и исполнительной. Если она соединена съ законодательной властью, то жизнь и свобода гражданъ окажутся во власти произвола: ибо судья будетъ законодателемъ. Если она соединена съ исполнительной властью, то судья получаетъ возможность стать угнетателемъ. Все погибло бы, если бы въ одномъ и томъ же лицѣ или учрежденіи, составленномъ изъ сановниковъ или дворянъ, или изъ простыхъ людей, были соединены эти три власти: создавать законы, приводить въ исполненіе общеобязательныя постановленія и судить преступленія или тяжбы частныхъ лицъ". И Монтескье прекрасно понимаетъ, что этотъ строй можетъ устоять только при помощи свободы партійной борьбы, свободы слова и свободы соединеній. Слѣдующими чертами рисуетъ Монтескье жизнь и дѣятельность „свободнаго народа". „Такъ какъ для того, чтобы пользоваться свободой, надо, чтобы каждый могъ говорить, что думаетъ; и такъ какъ для того, чтобы сохранить свободу, тоже надо, чтобы каждый могъ говорить, что думаетъ, то гражданинъ этого государства будетъ говорить и писать обо всемъ, о чемъ не запрещено говорить и писать прямымъ постановленіемъ законовъ. Такой народъ, находясь въ постоянно возбужденномъ состояніи, можетъ быть легче управляемъ посред-

ствомъ его страстей, чѣмъ доводами разсудка"... Здѣсь даже „призрачныя опасенія помогутъ народу избѣжать и дѣйствительныхъ опасностей, которымъ онъ впослѣдствіи могъ бы подвергнуться". „Въ свободной странѣ очень часто бываетъ безразлично, хорошо или дурно разсуждаютъ люди; а важно лишь, чтобы они разсуждали, такъ какъ отъ этого происходитъ свобода, обезпечивающая отъ дурныхъ послѣдствій этихъ разсужденій". „Такой народъ будетъ безразлично любить свою свободу, потому что это—свобода истинная. И можетъ случиться, что для ея защиты онъ пожертвуетъ своимъ имуществомъ, своимъ благосостояніемъ, своими интересами; что онъ обложитъ себя налогами самыми тяжкими, какими неограниченнѣйшій изъ государей не осмѣлился бы обременить своихъ подданныхъ. Но такъ какъ этотъ народъ будетъ имѣть ясное сознаніе о необходимости нести такія тяготы и будетъ уплачивать налоги въ полной увѣренности, что платитъ не больше того, что слѣдуетъ, то тяжесть налоговъ покажется ему легче, чѣмъ она есть на самомъ дѣлѣ". Такими чертами изображаетъ Монтескье идеалъ „умѣреннаго государства", который предлагаютъ непокорному „естественнымъ законамъ" человѣку и теоретики, и практики новаго конституціонализма. Человѣкъ—это вѣдь „такое существо, которое способно ежеминутно забывать самого себя—и философы направляютъ его законами морали; созданный для жизни въ обществѣ, онъ способенъ забывать своихъ ближнихъ, и законодатели призываютъ его для исполненія своихъ обязанностей, посредствомъ законовъ политическихъ и гражданскихъ", и Монтескье съ глубокимъ воодушевленіемъ мыслителя, стоящаго на рубежѣ новой эры, призвалъ и на самомъ дѣлѣ человѣчество къ низверженію того строя, гдѣ принципомъ является „страхъ", а цѣлью „тишина"; гдѣ „охрана государства сводится къ охранѣ государя, или скорѣе къ охранѣ дворца, въ которомъ онъ замкнутъ" [1])...

Локкъ и Монтескье были теоретиками „естественнаго" конституціонализма. Находясь подъ непосредственнымъ вліяніемъ англійскихъ образцовъ, они слишкомъ много дѣлали уступокъ современности и допускали ограниченія въ своемъ основномъ принципѣ.

Произвольная и „федеративная" власть Локка скрывала подъ собой именно ту власть, которая впослѣдствіи стала игрушкой

---

[1]) Монтескье. О духѣ законовъ. С.-Петербургъ. 1900. Вступительная статья М. М. Ковалевскаго, стр. XXX, XXXI, 7—12, 64—68, 117, 121, 127, 153—167, 186—187, 239, 240, 314—323.

въ рукахъ парламентской олигархіи. У Монтескье такую же роль сыграло его ученіе о правленіи, наилучше всего „приспособленномъ“ къ нравамъ и обычаямъ народа. Подъ эту формулу съ удобствомъ могли быть подставлены всевозможные опыты абсолютныхъ правительствъ по установленію свободы „примѣнительно“ къ обстоятельствамъ. Только у Руссо встрѣчаемъ полное отрѣшеніе отъ „испорченной“ современности, только у него принципъ возводится къ прямому источнику всякаго естественнаго права, къ разумной и нравственной природѣ человѣка, и уже на этой основѣ съ чрезвычайной красотой и силой строится идеалъ той демократіи, которая разъ навсегда должна снять цѣпи съ порабощеннаго человѣчества.

„Люди рождаются равными и свободными, провозгласилъ этотъ величайшій народный трибунъ, они сами себѣ господа, и никто не можетъ лишить ихъ этого подъ какимъ бы то ни было предлогомъ безъ ихъ согласія“. И если затѣмъ люди соединяются ради всеобщей пользы въ государство, то это дѣлаютъ при помощи „единодушнаго согласія“, ибо соединеніе въ гражданское общество есть актъ наиболѣе добровольный; съ другой же стороны, только то государство можетъ быть признано истиннымъ государствомъ, „республикой“, которая „защищаетъ и охраняетъ личность и благо каждаго сочлена при помощи всей общей силы, но въ которой каждый гражданинъ, соединяясь со всѣми, въ то же время подчиняется только самому себѣ и остается столь же свободнымъ, какъ до этого времени“. И для того, чтобы дать намъ такое удивительное сочетаніе свободы и подчиненія, равенства и наличности „общей силы“, Руссо принципіально обосновываетъ самую сущность своего идеальнаго строя.

И прежде всего онъ устанавливаетъ незыблемо принципъ недѣлимаго и неотчуждаемаго народнаго суверенитета. Формула первоначальнаго договора гласитъ: „каждый изъ насъ подчиняетъ свою личность и всю свою мощь высшему руководству общей воли, и каждый изъ насъ получаетъ въ ея составѣ мѣсто члена, какъ нераздѣльной части цѣлаго“. „Общая воля“ народа является, такимъ образомъ, высшею властью въ республикѣ, и этотъ договоръ неизмѣняемъ. „Эти условія, вѣрно понятыя, сводятся всѣ къ одному, а именно, къ полному отчужденію всякаго сочлена со всѣми его правами въ пользу всей общины; ибо, во первыхъ, разъ каждый отдаетъ всего себя, то условіе для всѣхъ одинаково; а разъ условіе одинаково для всѣхъ, то никто не имѣетъ интереса дѣлать его тягостнымъ для другихъ“. Въ силу этого общественная власть, составленная изъ всѣхъ инди-

видуальныхъ жертвъ, можетъ пребывать лишь во всей общинѣ, въ соціальномъ дѣлѣ, — „суверенъ образуется лишь изъ составляющихъ его недѣлимыхъ“. Этотъ суверенъ имѣетъ своимъ органомъ общую волю соціальнаго тѣла, выраженіе которой есть ни что иное, какъ законъ: законодательная власть есть поэтому для Руссо самъ суверенитетъ. Для того, однако, чтобы законъ былъ истиннымъ выраженіемъ общей воли, онъ долженъ удовлетворять двумъ условіямъ: съ одной стороны, онъ не долженъ имѣть никакого частнаго объекта, „онъ разсматриваетъ субъектовъ совокупно, а дѣйствія, — какъ абстрактныя, но никогда не имѣетъ въ виду ни человѣка, какъ индивидуума, ни какого либо частнаго дѣйствія“. Суверенъ, такимъ образомъ, оказывается ограниченнымъ. Онъ „никогда не въ правѣ обязывать одного больше, чѣмъ другого, ибо тогда дѣло становится частнымъ и его власть болѣе не компетентна“. Въ силу же этого „осужденіе виновнаго есть частный актъ... и это осужденіе не принадлежитъ суверену: это—право, которое онъ можетъ ввѣрить другимъ, но котораго онъ самъ не можетъ осуществлять“. Только при этихъ условіяхъ общая воля не будетъ ошибаться. Съ другой же стороны для ея проявленія Руссо ставитъ и формальныя условія: граждане должны непосредственно всѣ участвовать въ законодательномъ собраніи. „Суверенитетъ, будучи только осуществленіемъ общей воли, никогда не можетъ отчуждаться... передаваться можетъ власть, но не воля... Суверенъ можетъ, конечно, сказать: я теперь желаю того, что желаетъ такой то человѣкъ, или, по крайней мѣрѣ, того, чего онъ долженъ желать“, но онъ не можетъ сказать: „того, чего этотъ человѣкъ пожелаетъ завтра, я тоже пожелаю“, такъ какъ было бы нелѣпо, чтобы воля сковала себя цѣпями относительно будущаго, и такъ какъ никакая воля не можетъ дать своего согласія на что-нибудь, что противорѣчитъ благу существа, которое выражаетъ эту волю“.

Только тогда, когда весь народъ постановляетъ относительно всего народа, проявляется суверенная общая воля. И этому нисколько не мѣшаетъ голосованіе и рѣшеніе дѣлъ по большинству. „Гражданинъ выражаетъ свое согласіе на всѣ законы, даже на тѣ, которые проводятся вопреки ему... Постоянная воля всѣхъ гражданъ государства есть общая воля; благодаря именно ей, они—граждане и свободны. Когда въ собраніи народа предлагается законъ, то у гражданъ спрашивается не то собственно, одобряютъ ли они предложеніе, или отвергаютъ его, но то, согласно ли оно съ общей волей, которая есть ихъ воля: каждая,

давая свой голосъ, высказываетъ по этому предмету свое мнѣніе, и изъ подсчета голосовъ выводится объявленіе общей воли. Если поэтому беретъ верхъ мнѣніе, противное моему, то это доказываетъ лишь то, что я ошибся, и что то, что я считалъ общей волей, не было ею. Если бы взяло верхъ мое частное мнѣніе, то я бы сдѣлалъ не то, что хотѣлъ сдѣлать; въ такомъ случаѣ я не былъ бы свободенъ". Отношеніе исполнительной власти къ законодательной представляется по теоріи Руссо также въ чисто демократическомъ видѣ. Всякое правительство здѣсь представляется только непосредственнымъ слугою и исполнителемъ общей воли, и существуетъ только до тѣхъ поръ и по стольку, по скольку это угодно суверену. „Всякое законное правленіе—республиканское"... „Подъ этимъ я разумѣю", говоритъ Руссо, „не аристократію или демократію, но вообще всякое правленіе, руководимое общей волей, которая есть законъ. Чтобы быть законнымъ, правленіе вовсе не должно смѣшиваться съ сувереномъ, но онъ долженъ быть его орудіемъ; тогда сама монархія является республикой". „Актъ, устанавливающій правленіе, есть не договоръ, а законъ"... Поэтому, когда случается, что народъ устанавливаетъ наслѣдственное правленіе, монархическое ли въ одной фамиліи, или аристократическое въ одномъ классѣ гражданъ, то это не значитъ, что оно беретъ на себя обязательство: это значитъ, что онъ даетъ администраціи временную форму, пока ему угодно будетъ дать ей другую. [1])

„Женевскій философъ, говоритъ Градовскій, напомнилъ человѣчеству объ утраченныхъ имъ правахъ; онъ отыскалъ начала, коими должно руководствоваться при заключеніи договора; но самый договоръ, а равно и соотвѣтствующая ему форма общества остались искомыми. Предпосылки Руссо скоро навели, однако, умы на разрѣшеніе загадки. Слово, недоговоренное въ Contrat social, было досказано людьми, совершившими французскую революцію: „общественный договоръ есть конституція". Однако, какъ говоритъ тотъ же авторъ, „идеальный міръ, носившійся въ воображеніи философовъ XVIII вѣка, не былъ однимъ только логическимъ и моральнымъ требованіемъ этихъ мыслителей. Онъ воплотился уже давно въ цѣломъ рядѣ актовъ англійской и американской дѣйствительности, имѣющихъ свои корни

---

[1]) Jean-Jacques Rousseau. Du contrat social. Edition Georges Beaulavon. Paris 1903. I, 1, IV, 2, I, 6, II. 11, 6. 4, 5, 3, 1, IV, 2, II, 6, III, 18. Сравни: Эсменъ, общ. основанія конституц. права 124 и слѣд. Rehm, Geschichte der Statsrechtswissenschaft, 257—258, Мишель, идея государства, 33 и слѣд.

еще въ XVII вѣкѣ. Идея писаной конституціи... не французскаго происхожденія, какъ это долго думали и писали. Это— американская идея или точнѣе... англійская и пуританская".

Уже въ XVI вѣкѣ въ Англіи была послѣдовательно проведена демократическая идея Робертомъ Броуномъ и его послѣдователями въ организаціи церкви. Они понимали ее, какъ общину вѣрующихъ, которые заключали договоръ съ Богомъ и получали право управлять общиною по большинству, при помощи выборныхъ священниковъ. Изгнанный изъ Англіи броунизмъ превратился въ Голландіи, подъ вліяніемъ Джона Робинзона, въ конгрегаціонализмъ, гдѣ опять таки проводилась идея полнаго раздѣленія государства, и церкви, и автономнаго управленія общиной, на основаніи общаго и державнаго согласія народа. И эти принципы суверенпаго индивидуализма были перенесены непосредственно въ область политической жизни и тамъ составили основу ученія, провозгласившаго государство результатомъ договора суверенныхъ членовъ, имѣющаго своей цѣлью страну неотчуждаемыхъ, прирожденныхъ правъ человѣка, обезпеченіе ихъ безопасности и благосостоянія. Изъ области теоріи договоръ всего народа, „человѣка съ человѣкомъ", перешелъ въ практику и создалъ удивительные примѣры того, какъ „естественные люди" обосновываютъ государство, въ силу своихъ суверенныхъ правъ, и дѣлаютъ его могучимъ орудіемъ для достиженія ихъ нравственнаго совершенства и матеріальнаго благополучія. „Что до сихъ поръ дремало", говоритъ Еллинекъ, „въ запыленныхъ фоліантахъ ученыхъ, то становится теперь мощнымъ движеніемъ, опредѣляющимъ жизнь". У Джона Мильтона мы находимъ теоретическое обоснованіе тѣхъ принциповъ, которые въ 1647 году были воплощены на практикѣ „левеллерами", этими приверженцами равенства и народнаго суверенитета: „такъ какъ природа стремится не къ господству одного или многихъ, а ко благу всѣхъ, то и народъ существуетъ не для короля, а король для народа, отсюда же народъ выше и могущественнѣе короля, а его право, по природѣ, самое высшее". „Наша свобода", говоритъ онъ дальше, „происходитъ не отъ королей и не несетъ на себѣ ихъ печати, она не ихъ даръ и за нее мы имъ ничѣмъ не обязаны. Свобода есть даръ неба, принадлежность нашего рожденія, сложить ее къ ногамъ князей было бы кощунствомъ и святотатствомъ". И проектъ общественнаго договора былъ дѣйствительно изготовленъ въ Англіи и представленъ военному совѣту Кромвеля въ 1647 г., былъ затѣмъ расширенъ, видоизмѣненъ и предложенъ парламенту съ просьбой предложить его къ под-

писи всему англійскому народу. И въ этомъ проектѣ (agreement of the people) были перечислены всѣ тѣ права (native rights), которыя должны были остаться неприкосновенными для самого парламента. Но если въ Англіи эта попытка не удалась, а знаменитый билль 1688 г. не столько заботится о народныхъ правахъ, сколько о правахъ привилегированнаго парламента, то въ Америкѣ на дѣвственной почвѣ первобытныхъ лѣсовъ и договоръ, и права человѣка стали настоящей реальной дѣйствительностью [1]).

Въ 1620 году пилигримы конгрегаціоналисты заключили общій договоръ на кораблѣ „Майскій цвѣтокъ“, причемъ взаимно обязались объединиться въ политическое и гражданское тѣло, для поддержанія добраго порядка и достиженія поставленныхъ ими цѣлей, а для этого обѣщали издать соотвѣтственные законы, выбрать правителей и подчиняться этимъ послѣднимъ. Этотъ договоръ легъ въ основу колоніи Нью-Плимутъ, и за нимъ послѣдовалъ цѣлый рядъ ему подобныхъ. Въ 1629 г. пуританами была основана вторая колонія въ Масачузетѣ, подъ названіемъ Салемъ. Въ 1636 г., отдѣлившійся отъ этой колоніи, Роджеръ Вильямсъ основалъ новый городъ Провидансъ и въ этой послѣдней колоніи опять таки былъ заключенъ общественный договоръ, въ которомъ колонисты обѣщали повиновеніе постановленнымъ по большинству голосовъ законамъ и обязались не касаться права свободы вѣроисповѣданія, какъ прирожденнаго права человѣка. Въ 1638 г. отъ Провиданса отдѣлилась новая колонія, нынѣшній Родъ-Айлэндъ, и здѣсь колонисты заключили между собою въ высшей степени замѣчательный общественный договоръ. Въ томъ же году мы встрѣчаемся съ основными законами (fundamental orders) пуританъ въ Масачузетѣ, которые объединились въ политическое тѣло, съ одной стороны для того, чтобы обезпечить свободу вѣры, съ другой же, чтобъ въ гражданскихъ дѣлахъ самимъ управляться по законамъ. И этотъ процессъ основанія государствъ на договорномъ началѣ получилъ въ Америкѣ чрезвычайное развитіе. Заброшенные въ американскую пустыню колонисты сознавали себя именно тѣми „естественными людьми“, находящимися въ состояніи первоначальной свободы, которые были призваны свободно и самостоятельно создать новыя государства. Благодаря своему малому числу и глубокому

1) Градовскій. Собраніе сочиненій. Т. IV, стр. 422—423. Iellinek, Die Erklärung der Menschenrechte, стр. 35—38. Мишель. Идея государства, стр. 28 Adler, Geschichte des Socialismus, стр. 223 — 224 Lv. Stein. Sociale Frage. стр. 353—354.

сознанію своихъ „неотчуждаемыхъ правъ“ на свободу, они образовывали непосредственную демократію, съ собраніемъ всѣхъ гражданъ „town meetings“ во главѣ. Этимъ, само собою разумѣется, утверждалась мысль о народномъ суверенитетѣ, какъ основаніи законодательства и управленія. Часть такихъ писаныхъ конституцій Америки была утверждена англійскими королями въ видѣ особыхъ хартій, другая часть была санкціонирована самимъ народомъ, послѣ отпаденія отъ метрополіи. Основа ихъ, и въ томъ, и другомъ случаѣ, покоилась на договорѣ и была выраженіемъ неотчуждаемыхъ правъ человѣка. Самыя права эти исторически тоже росли и развивались. Вначалѣ они обезпечивали только свободу вѣры и совѣсти, впослѣдствіи къ нимъ присоединялись право свободнаго слова, свободы печати, право союзовъ и собраній, право петиціи, свобода отъ произвольнаго ареста, административнаго наказанія и обложенія налогомъ [1]).

Въ могучемъ подъемѣ религіознаго энтузіазма родилось стремленіе христіанскихъ реформаторовъ и сектантовъ къ религіозной свободѣ. Они стремились освободить Евангеліе и Бога своей совѣсти отъ всякаго вмѣшательства посторонней власти, отъ всякаго посредничества между небомъ и душой человѣческой. Они сознали это стремленіе, какъ свое прирожденное, неотчуждаемое право потому, что въ ихъ сердцѣ громко говорилъ голосъ того закона, котораго нужно слушать болѣе, чѣмъ „человѣковъ“, это былъ законъ самого Бога. И надъ этимъ теченіемъ былъ воздвигнутъ великими мыслителями храмъ народнаго суверенитета; права вѣрующей души были оправданы правами личности, какъ нравственнаго и разумнаго существа, и на гордой свободѣ естественнаго человѣка утверждено все зданіе государственнаго порядка. Не рабу и не слабому грѣшнику вернула философія потерянный рай „золотого вѣка“, а мощному индивиду, полному сознанія своей суверенной индивидуальности. И на помощь къ этому политическому движенію присоединилось англійское правовое сознаніе, которое противъ всякой власти, откуда бы она не происходила, противъ всякаго суверена и даже державнаго народа, строила твердыню личной неприкосновенности личныхъ „конституціонныхъ“ правъ. Гарантіи „умѣреннаго“ правительства, найденныя въ англійской конституціи Монтескье, были восприняты изъ рукъ этого философа демокра-

[1]) Iellinek. Die Erklärung der Menschenrechte, 39 и слѣд. Эсменъ. Общія основанія конст. права, 304 и слѣд. Джемсъ Брайсъ. Американская республика. Москва, 1890 г. т. II стр. 20 и слѣд.

тіями новаго міра и послужили опорой политической свободѣ. Наконецъ, надо отмѣтить, что для „огромнаго большинства читающихъ мужчинъ и женщинъ“ во Франціи XVIII вѣка „жизнеописанія Плутарха сдѣлались тѣмъ же, чѣмъ была Библія для пуританъ временъ Кромвеля. Походить на республиканскихъ героевъ Греціи и Рима, заслужить славу Аристида, Ѳемистокла, Брута или Цинцината... дождаться новаго Ликурга было предметомъ желаній и надеждъ подроставшихъ поколѣній“. И въ американскихъ и французскихъ конституціяхъ мы читаемъ великолѣпныя строки, провозгласившія политическое освобожденіе массъ, бывшія первой вѣстью грядущаго соціальнаго равенства и свободы.

Вотъ какъ въ американской деклараціи независимости 1789 г. суммируетъ конгрессъ права человѣчества: „мы считаемъ“, говоритъ конгрессъ, „безспорными и очевидными слѣдующія истины: что всѣ люди сотворены равными; что Творецъ далъ имъ извѣстныя неотчуждаемыя права, что между этими правами на первое мѣсто должно поставить жизнь, свободу и стремленіе къ благополучію; что, для обезпеченія этихъ правъ, люди установили правительства, коихъ справедливая власть исходитъ отъ согласія управляемыхъ; что всякій разъ, когда форма какого-либо правительства дѣлается разрушительною относительно цѣлей, для коихъ оно установлено, народъ имѣетъ право его измѣнить или отмѣнить и установить новое правительство, учредивъ его власти въ формѣ, которая кажется народу наиболѣе способною доставить ему безопасность и благополучіе. Благоразуміе скажетъ, правда, что не слѣдуетъ мѣнять правительства, установившагося издавна, подъ предлогами незначительными и по причинамъ переходящимъ; опытъ показываетъ также, что во всѣ времена люди болѣе расположены страдать, пока бѣдствія выносимы, нежели прибѣгать къ самоуправству, ниспровергая учрежденія, къ коимъ они привыкли. Но когда длинный рядъ злоупотребленій, клонящихся неизмѣнно къ одной цѣли, ясно показываетъ намѣреніе привести народъ подъ иго абсолютнаго деспотизма, этотъ народъ имѣетъ право и обязанъ свергнуть подобное правительство и озаботиться о новыхъ обезпеченіяхъ своей безопасности въ будущемъ. Таково было терпѣніе этихъ колоній въ ихъ бѣдствіяхъ, такова теперь необходимость, принуждающая ихъ измѣнить старую систему правительства“. И эти американскія идеи, которыя были обязаны своимъ происхожденіемъ столько же англійскому пуританизму и правовому сознанію, сколько европейскому естественному праву и француз-

ской теоріи—онѣ стали совершенно французскими послѣ того, какъ великая революція восприняла ихъ въ свою духовную сокровищницу, снабдила ихъ прекрасной формой своихъ торжественныхъ декларацій и разнесла ихъ на знаменахъ побѣдоносныхъ санкюлотовъ по всѣмъ странамъ культурной Европы. И если сравненіе французской деклараціи правъ человѣка и гражданина 1789 г. съ американскими деклараціями правъ 1776 г. (Пенсильваніи, Мэриленда и Сѣверной Каролины), 1777 г. (Вермондъ), 1780 г. (Масачузетъ) и 1783 г. (Нью-Гемпширъ) приводитъ къ мысли о заимствованіи французами ихъ объявленія у демократій новаго свѣта, то, съ другой стороны, нельзя отрицать, что для этого заимствованія во Франціи была совершенно самостоятельно подготовлена почва, которая дала „правамъ человѣка и гражданина“ и новый характеръ, и новое значеніе. Маленькія американскія республики, само собою разумѣется, не могли сыграть той роли на континентѣ, которая какъ бы самой судьбой была предназначена великой державѣ, идущей во главѣ западно-европейской цивилизаціи [1]).

„Люди рождаются и пребываютъ свободными и равноправными. Соціальныя различія могутъ быть основаны только на общей пользѣ!“ Такъ начинаетъ свою декларацію правъ французская конституція 1791. „Цѣль всякаго политическаго соединенія есть сохраненіе естественныхъ и неотчуждаемыхъ правъ человѣка. Это права: свободы, собственности, безопасности и противодѣйствія насилію. Принципъ всякаго суверенитета покоится по существу на насиліи. Никакая организація, никакой индивидъ не могутъ осуществлять авторитета иначе, какъ только вслѣдствіе ясно выраженной передачи его со стороны націи. Свобода состоитъ въ возможности дѣлать все, что не вредитъ другому. Такъ пользованіе естественными правами состороны каждаго человѣка не имѣетъ другихъ границъ, кромѣ тѣхъ, которыя обезпечиваютъ другимъ членамъ общества пользованіе тѣми же самыми правами. Эти границы могутъ быть опредѣлены только закономъ... Законъ есть выраженіе общей воли. Всѣ граждане имѣютъ право участвовать лично или чрезъ своихъ представителей въ его образованіи. Законъ долженъ быть равенъ для всѣхъ, какъ въ своей охранѣ, такъ и наказаніяхъ. Всѣ граждане, будучи равны предъ закономъ, въ равной степени допускаются къ занятію всѣхъ публичныхъ мѣстъ, должностей и достоинствъ,

[1]) Градовскій. Собраніе сочиненій. Т. VI, стр. 425. Jellinnek. Die Erklärung der Menschenrechte, стр. 15—35.

согласно съ своею способностью и безъ всякихъ другихъ различій—кромѣ талантовъ и добродѣтелей. Никто не можетъ быть обвиненъ, арестованъ или задержанъ, какъ только въ случаяхъ, опредѣленныхъ закономъ, и въ формахъ, которыя имъ предписаны... Никто не долженъ быть обезпокоенъ, вслѣдствіе своихъ мнѣній, даже религіозныхъ, разъ только ихъ обнаруженіе не нарушаетъ публичнаго порядка, установленнаго закономъ. Свободное сообщеніе своихъ мыслей и мнѣній есть одно изъ драгоцѣннѣйшихъ правъ человѣка. Всякій гражданинъ поэтому имѣетъ право свободно говорить, писать и печатать подъ отвѣтственностью за злоупотребленія этой свободой, въ случаяхъ, опредѣленныхъ закономъ. Необходимость гарантій права человѣка и гражданина предполагаетъ наличность публичной силы; но эта сила установлена для блага всѣхъ, а не для частной выгоды тѣхъ, которымъ она ввѣрена... Всѣ граждане имѣютъ право или лично, или черезъ представителей установить необходимость публичныхъ налоговъ, свободно ихъ установить, опредѣлить ихъ употребленіе, регулировать ихъ количество, раскладку, взысканіе и продолжительность. Общество имѣетъ право требовать отчета у всякаго должностного лица въ его управленіи. Всякое общество, въ которомъ не обезпечена гарантія правъ и не опредѣлено раздѣленіе властей, не имѣетъ конституціи“ [1])...

И если мы обратимся къ ближайшей современности и прослѣдимъ текстъ калифорнійской конституціи 1879 года, то мы увидимъ, что почти тѣми же словами и въ тѣхъ же самыхъ выраженіяхъ американскіе штаты и до сихъ поръ придерживаются началъ естественнаго права, которыя сто лѣтъ тому назадъ были провозглашены въ Америкѣ и переданы всему міру представителями французской націи въ деклараціи правъ человѣка и гражданина. На континентѣ, однако, англійскія и американо-французскія идеи добились своего признанія съ гораздо большимъ трудомъ и въ большій періодъ времени. И не смотря на то, что изъ принципа естественныхъ правъ далеко не было сдѣлано всѣхъ логическихъ выводовъ и вся соціальная сторона вопроса осталась или нетронутой, или неразрѣшенной, европейская буржуазія, взявшая на себя осуществленіе чисто политической части программы, добилась этого съ великимъ трудомъ, послѣ долгихъ колебаній и революціонныхъ битвъ. Повторяемъ, естественнымъ правамъ въ XIX вѣкѣ было придано чисто

[1]) Léon Duguit et Henry Monnier. Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789 г. Paris 1898. p. 1—3.

буржуазное содержаніе. Какъ совершенно вѣрно замѣчаетъ А. Менгеръ: „ученіе о прирожденныхъ правахъ въ преобладающей степени было образовано съ точки зрѣнія имущихъ классовъ... Юридико-философская доктрина не признала первоначальнаго права индивида на общее право пользованія внѣшней природой, или другими словами, первоначальное право по господствующимъ воззрѣніямъ не обладало никакимъ экономическимъ содержаніемъ“. Послѣдующія системы выборнаго ценза вполнѣ подтверждаютъ эту мысль. Однако, не смотря на это, даже чисто политическое равноправіе „безнаслѣдныхъ“ далось европейскому государству только путемъ серьезныхъ жертвъ [1]).

Первый размахъ революціонной волны (1789—1815 г.) грозилъ остаться совсѣмъ безрезультатнымъ. И если 22 года были потрачены континентальными государствами Европы на борьбу съ новымъ порядкомъ вещей, установившимся во Франціи, то казалось, что съ низверженіемъ Наполеона, этого порожденія французской буржуазной диктатуры, пали и всѣ тѣ принципы, которые тѣмъ же Наполеономъ были растоптаны въ прахъ. Созданныя Франціей въ ея революціонную эпоху, конституціонныя государства на континентѣ погибли сами собой подъ вліяніемъ побѣдъ реакціи и священнаго союза. И хотя вѣнскому конгрессу не удалось цѣликомъ возстановить карту дореформенной Европы а во Франціи монархія примирилась съ конституціей, тѣмъ не менѣе періодъ съ 1815 по 1830 г. можетъ быть названъ безъ преувеличенія эпохой реставраціи и реакціи. Меттернихъ вычеркнулъ естественныя права человѣка изъ міра политической дѣйствительности. Но уже въ это время выяснилось съ полной очевидностью, что идеи XVIII вѣка не погибли совсѣмъ, и что въ нарождающемся національномъ стремленіи народовъ къ самобытности и независимому существованію скрывается могучее теченіе къ правовому и представительному строю. Іюньская революція 1830 г. нанесла первый ударъ порядку застоя и военнаго деспотизма. Въ 1832 г. въ Англіи установился болѣе демократическій режимъ и расширено избирательное право. Въ Бельгіи національная революція принесла съ собой парламентаризмъ. Въ Швейцарскихъ большихъ кантонахъ водворилась представительная демократія. Французская революція 1848 г. принесла съ собой новое торжество идей свободы и равенства. Въ Даніи водворилось конституціонное государство, въ Нидерландахъ былъ принятъ парламентарный

[1]) Брайсъ. Американская республика. Ч. III, стр. 250 и дальше. Anton Menger. Das Recht auf den vollen Arbeitsertrag in geschichtlicher Darstellung Stuttgart. 1886, стр. 29—30.

режимъ, въ Сардиніи была принята конституція, въ Пруссіи абсолютизмъ смѣнился конституціонной монархіей, а въ южныхъ нѣмецкихъ государствахъ, гдѣ съ начала вѣка было введено представительное правленіе, конституціи были значительно демократизованы. И хотя въ Австріи и Венгріи революція была совершенно подавлена, а затѣмъ настала всеобщая эпоха реакціоннаго затишья, однако національное движеніе въ концѣ шестидесятыхъ годовъ, и послѣдующія затѣмъ войны, давшія окончательное торжество европейской буржуазіи, принесли съ собою полное господство конституціоннаго принципа, и со времени семидесятыхъ годовъ въ западной Европѣ не осталось ни одного государства, въ которомъ бы народомъ управляли безъ вѣдома и согласія народа, гдѣ бы не были обезпечены „естественныя“ права гражданъ, гдѣ бы не было народнаго представительства и — въ той или другой формѣ — раздѣленія властей. И народы славянскаго міра, націи восточной Европы, не остались внѣ этого могучаго, освободительнаго движенія. Освобожденныя Румынія и Греція получили не только внѣшнюю свободу, но и внутреннюю: онѣ у себя ввели народное представительство и конституцію. И славянскій Востокъ вошелъ, какъ равный, въ семью культурныхъ народовъ. И Болгарія, и Сербія стали конституціонными государствами. А въ 1890 году передовая нація азіатскаго Востока, Японія, не только признала, что внѣ конституціоннаго строя немыслимо правильное развитіе современнаго государства, но и провозгласила въ своей конституціи личную свободу гражданина, раздѣленіе властей и принципъ народнаго представительства. Такъ, за исключеніемъ мусульманской Турціи и бюрократически управляемой Россіи, въ Европѣ не осталось болѣе абсолютныхъ государствъ, заслуживающихъ этого упоминанія [1]).

Буржуазное движеніе западной Европы, встрѣтившись съ идеями равенства и свободы, не воплотило ихъ вполнѣ и цѣликомъ. Оно создало однако современное правовое государство и этимъ на вѣки похоронило политическое рабство. И въ этомъ величайшая заслуга западно-европейскаго культурнаго общества.

---

[1]) Градовскій. Собраніе сочиненій, т. IV, стр. 433—437. Ш. Сеньобосъ. Политическая исторія современной Европы 1814—1896, С.-Петербургъ, 1898 г. стр. 830—837.

ТЕОРІЯ

Конституціоннаго Государства.

Избирательное право.

Разсматривая положеніе „народа“ въ абсолютномъ и конституціонномъ государствѣ, нельзя не видѣть, что между тѣмъ и другимъ во многихъ случаяхъ различіе только фактическое.

Народъ, какъ „субъектъ“ права, а не „объектъ“ собственности или владѣнія; народъ, какъ „члены“ государства, а не внѣ его стоящіе безправные крѣпостные или холопы; народъ, съ одной стороны, защищенный закономъ отъ произвола и обладающій опредѣленнымъ правомъ самодѣятельности въ установленныхъ государствомъ предѣлахъ, а съ другой, имѣющій цѣлый рядъ правъ на пользованіе государственными учрежденіями, силами и средствами; наконецъ, даже народъ, принимающій участіе въ государственной дѣятельности страны въ видѣ государственныхъ служащихъ, въ качествѣ чиновъ самоуправленія, въ званіи сословныхъ представителей или въ должности присяжныхъ — этотъ народъ одинаково составляетъ основу и правового и абсолютнаго государства, и ни то, ни другое, какъ новыя формы политической жизни, безъ него существовать не могутъ. И эти права одинаково и здѣсь, и тамъ даруются государствомъ, а не пріобрѣтаются помимо него; они одинаково устанавливаютъ опредѣленныя отношенія между государствомъ и подданнымъ, одинаково гарантируются по стольку, по скольку они установлены правомъ [1]).

---

[1]) Jellinek. Allgemeine Staatslehre. Berlin 1900, стр. 368—369, 366 — 386.

Haenel. Staatsrecht (beim Binding) 96, 94. Georg Meyer. Staatsrecht Leipzig 1899. стр. 714—715.

Jellinek. Allg. Stl. стр. 378, 377, 379, v. Sarvey, Allgemeines Uerwaltungsrecht. (Marquardsen) стр. 17—61, 41. Stahl. Rechtsphilosophie, II 2 1856 г. стр. 137—138. L. v. Stein, Verwaltungslehre. T. 2 1866 г. стр. 21. H. Schulze, Staatsrecht B. I.

Leipzig 1881 г. стр. 37. K. Schmidt. Allgemeine Staatslehre B. I.

Leipzig 1901 г. стр. 188. O. Mayer, Verwaltungsrecht. B. I 1898 г. стр 62. Laband. Staatsrecht B. I 1895 г. стр. 133.

Jellinek. Allgemeine Staatslehre стр. 379—389. Laband, Staatsrecht, B. I стр. 135—139.

Современное конституціонное государство, разсматриваемое съ точки зрѣнія своей соціальной структуры, является государствомъ демократическимъ; разсматриваемое съ юридической точки зрѣнія, оно является государствомъ правовымъ.

Ученіе о конституціонномъ государствѣ, такимъ образомъ, естественно распадается на двѣ части.

Демократическій характеръ современнаго государства находитъ свое наиболѣе рѣзкое выраженіе въ системѣ, такъ называемаго, всеобщаго избирательнаго права. До настоящаго времени процессъ демократизаціи современныхъ государствъ не можетъ еще почитаться окончательно завершеннымъ; тѣмъ не менѣе, онъ настолько уже подвинулся впередъ, что недемократическое конституціонное государство, хотя бы оно и существовало въ настоящее время, является своего рода анахронизмомъ и, какъ таковое, должно считаться государствомъ прошлаго. **Современное** *государство не можетъ не быть демократичнымъ.*

Правовой характеръ современнаго государства покоится на принципѣ обособленія властей. Этотъ принципъ осуществляется впервые только конституціоннымъ строемъ; съ его осуществленіемъ становится возможной та правомѣрность или подзаконность правительственной и судебной власти, которая является существеннымъ моментомъ (essentiale) въ понятіи правового государства.

Общая характеристика конституціоннаго государства дается въ настоящемъ сборникѣ двумя нижеслѣдующими статьями. Первая, выясняющая демократическую структуру современнаго государства, посвящена ученію о всеобщемъ избирательномъ правѣ; вторая, раскрывающая его юридическую природу, даетъ теорію правового государства.

дѣйствительности никакое политическое дѣйствіе, которое не исходило бы отъ монарха, отъ подчиненныхъ ему или имъ установленныхъ учрежденій", и „государственная власть" здѣсь „практически совпадаетъ съ государствомъ", то въ представительномъ государствѣ наоборотъ „раздѣленіе функцій" вызываетъ логически и „дуализмъ" высшихъ органовъ, который характеризуетъ собою „конституціонное государство", требуетъ съ логической необходимостью принятія „высшей государственной личности", для которой отдѣльные органы—одни „правящіе", а другіе „контролирующіе"—и осуществляютъ свои функціи. Изъ такого же требованія неизбѣжно вытекаетъ и отдѣленіе „государства" отъ „государственной власти", и пониманіе государства, какъ воплощеніе всей „совокупности" гражданъ. И только съ установленіемъ „совокупности всѣхъ членовъ союза", какъ „единства" представленнаго въ юридическомъ „лицѣ" государства, становится совершенно яснымъ, что „высшій органъ" государства „юридически обязанъ такъ дѣйствовать, какъ это опредѣляетъ дѣйствующее право въ согласіи съ интересомъ членовъ союза". И такъ, если мы въ дѣйствительности познакомились выше съ идеей взаимныхъ правъ и обязанностей между монархомъ и подданными, въ силу чего монархъ обязанъ дѣйствовать во имя „общаго блага" и является даже „первымъ слугою государства", то теперь мы встрѣчаемся съ принципомъ, въ силу котораго *„государство"*, основанное на *„государственномъ народѣ"*, становится выше всѣхъ своихъ сочленовъ и рядомъ съ *„государемъ"*, какъ со своимъ „органомъ", ставитъ другіе, столь же независимые и непосредственные „органы" въ видѣ *„народнаго представительства"*, которые и осуществляютъ во имя общаго блага контроль надъ управленіемъ и являются преимущественно носителями „общаго интереса" рядомъ съ представителями государственнаго „властвованія" [1]).

Благодаря такому участію народа въ отправленіи высшей власти само государство получаетъ ярко выраженный характеръ общественной организаціи; и съ этой точки зрѣнія государство становится только „юридически развитымъ понятіемъ для національнаго сообщества"; и хотя именно народное сообщество и есть тотъ союзъ, который „имѣетъ правовой интересъ въ существованіи и выполненіи требованій государственнаго правопорядка", однако, проявляется оно въ качествѣ „субъекта этого и всѣхъ другихъ правовыхъ интересовъ" не иначе, какъ только

[1]) R. Schmidt. Allg. St. L. B. I. S. 223 и сл.

въ лицѣ самого „государства“; „государство есть только юридическая личность для народа“, для жителей своей территоріи точно такъ же, какъ община является таковой же для своего „народа“; такъ „народъ“, состоящій изъ суммы отдѣльныхъ лицъ, при помощи образованія органовъ является, какъ государство, а съ тѣмъ вмѣстѣ и какъ „новое единство“; „государство, народъ и государственный народъ есть тождественныя понятія“ [1]).

Останавливаясь на значеніи народа, какъ отдѣльнаго отъ правительства „органа“, мы видимъ, что именно этотъ народъ, какъ таковой, въ силу именно конституціоннаго устройства получаетъ совершенно новое положеніе и права, которыхъ онъ не могъ имѣть ни при какомъ, даже самомъ просвѣщенномъ и самомъ прогрессивномъ, абсолютномъ режимѣ. Народъ по всякой европейской конституціи есть такой-же необходимый, самостоятельный и независимый основной факторъ государственнаго устройства, какъ и само монархическое правительство. И если по естественно-правовой, наиболѣе распространенной въ свое время, теоріи юридическое существованіе абсолютной монархіи начинается съ момента заключенія, такъ называемаго, общественнаго договора, въ силу котораго монархъ является единственнымъ носителемъ всей государственной власти и только по своему произволенію далѣе даруетъ ее тѣмъ или другимъ органамъ или учрежденіямъ, то именно съ момента изданія конституціи начинаетъ свое юридическое существованіе представительное государство, которое для самого своего бытія требуетъ наличности двухъ основныхъ и непосредственныхъ органовъ высшей власти — государя и народа. Отсюда-же слѣдуетъ, что если на основаніи общественнаго договора или молчаливаго признанія въ абсолютномъ государствѣ монархъ создаетъ государство, и по стольку лишь оно проявляется, по скольку монархъ тѣмъ или другимъ образомъ проявляетъ свою правительственную дѣятельность, то лишь по стольку существуетъ конституціонное государство, какъ таковое, по скольку оно есть результатъ постоянной дѣятельности двухъ органовъ: монарха и народа. И какъ съ устраненіемъ права абсолютнаго монарха на исключительное обладаніе всей государственной властью прекращается бытіе самодержавнаго государства, такъ и съ отнятіемъ у народа его права на парламентское представительство падаетъ вмѣстѣ съ тѣмъ и само конституціонное государство, какъ таковое.

---

[1]) Bähr. R. S. T. S. 45; Jellinek. System d. s. öf. R. S. 223; O. Mayer. V. R. II. 384; Laband. St. R. I. S. 87; R. Schmidt. Allg. St. L. I. S. 231.

Права на народное представительство въ современномъ конституціонномъ государствѣ являются далѣе такими-же неотчуждаемыми и неизмѣняемыми правами, какъ и державныя права монарха, такъ какъ безъ согласія народа, равно какъ безъ санкціи государя, они не могутъ быть ни устранены, ни измѣнены. Народъ въ представительномъ государствѣ безъ своего согласія не можетъ быть лишенъ въ законодательномъ порядкѣ своихъ малѣйшихъ правъ. И въ этомъ все различіе въ данной области между правами народа въ абсолютномъ и конституціонномъ государствахъ. По содержанію-же и по ихъ конструкціи эти права могутъ быть тождественны за исключеніемъ только одного— права народнаго представительства. Ясно отсюда, что самодержавное государство въ томъ смыслѣ можетъ стать правовымъ, что оно можетъ даровать гражданамъ и право личной неприкосновенности и духовной свободы, и право „самоопредѣленія" личности, и право пользованія услугами государства, и широкую автономію общинамъ, земствамъ, коллегіямъ, частнымъ обществамъ и союзамъ, но парламента, безъ устраненія принципа самодержавія, оно дать не можетъ...

Отвлеченно будучи вполнѣ возможно въ абсолютномъ государствѣ, дарованіе правъ гражданской свободы, однако, вполнѣ естественно находитъ наиболѣе реальную для себя почву именно въ государствѣ представительномъ. Съ одной стороны, конечно, здѣсь дѣйствуетъ то весьма простое обстоятельство, что самый процессъ парламентскихъ выборовъ совершенно невозможенъ безъ тѣхъ „правъ", безъ которыхъ, однако, можетъ обойтись самое широкое самоуправленіе; безъ неприкосновенности личности невозможенъ свободный актъ выборовъ, безъ свободы слова немыслимо выясненіе истинныхъ нуждъ народа, ознакомленіе его съ политическимъ положеніемъ страны и знакомство съ тѣми или другими партійными программами; наконецъ, безъ свободы сходокъ и собраній невозможно ни личное знакомство съ различными кандидатами, ни оцѣнка ихъ программъ, достоинствъ и т. д. Необходимо слѣдуетъ изъ такого положенія вещей, что, если только представительное государство желаетъ сохранить свою народную основу, оно должно стать правовымъ въ томъ смыслѣ, какъ этого требуютъ Гнейстъ или Бэръ. Вполнѣ естественно далѣе, съ другой стороны, что народъ, достигнувъ въ представительномъ государствѣ значительной степени политическаго вліянія, пользуется имъ именно въ цѣляхъ расширенія тѣхъ личныхъ правъ гражданской свободы, которыя наиболѣе нужны для правильнаго и здороваго

развитія составляющихъ большинство народа индивидовъ. А такъ какъ именно личная неприкосновенность, свобода исповѣданія, свобода слова и собраній являются при современныхъ обстоятельствахъ основнымъ условіемъ для матеріальнаго и нравственнаго развитія личности и общества, то вполнѣ естественно, что именно при представительномъ строѣ эти права получаютъ особый объемъ и значеніе. Нечего и говорить, что эти права находятъ именно въ парламентахъ спеціальный органъ для защиты ихъ неприкосновенности, и, такъ какъ безъ согласія народа ни одно изъ этихъ правъ не можетъ быть ни измѣнено, ни уничтожено въ законодательномъ порядкѣ, то совершенно справедливо поэтому современное представительное государство можетъ быть названо и правовымъ въ специфическомъ смыслѣ слова. Русская наука всегда признавала это. И если, съ одной стороны, по утвержденію Чичерина—„въ конституціонной монархіи верховная власть распредѣлена между монархомъ и народомъ“[1]), то съ другой—совершенно вѣрны слова Коркунова, что „осуществленіе государственной власти“ на Западѣ, гдѣ въ настоящее время общимъ правиломъ является „монархія ограниченная“ „получаетъ правомѣрный характеръ“ именно благодаря тому, что здѣсь правамъ „власти“ „противопоставлено“ „субъективное“ право гражданъ[2]).

Резюмируя теперь теорію народнаго представительства въ современной наукѣ, мы приходимъ къ слѣдующимъ положеніямъ.

Въ абсолютномъ государствѣ народъ лишенъ всякаго участія въ отправленіи высшихъ функцій государственной власти, а въ силу этого оказывается отрѣзаннымъ отъ государства, выброшеннымъ за его предѣлы. Государство здѣсь цѣликомъ совпадаетъ съ правительствомъ, а народъ занимаетъ только мѣсто пассивнаго соучастника гусударственнаго отношенія. Раздѣленіе между народомъ и властью здѣсь полное и непреодолимое. Эти два элемента дѣлаются другъ по отношенію къ другу чуждыми, а подчасъ и враждующими силами. Не то въ государствѣ правовомъ. Здѣсь народъ становится органомъ государства и получаетъ право участія въ опредѣленіи высшей воли государства. Онъ дѣлается составной частью государственнаго цѣлаго и притомъ частью интегральной, органической. Раздвоеніе между народомъ и властью исчезаетъ, такъ какъ самъ народъ получаетъ власть. Народъ и правительство, такимъ образомъ, сливаются въ одно гармоническое неразрывное цѣлое.

---

[1]) Чичеринъ. Курсъ гос. науки ч. I. 168.

[2]) Коркуновъ. Рус. гос. пр. т. I. 207.

Съ другой стороны, однако, здѣсь рождается новый дуализмъ, котораго не знаетъ самодержавный строй. Народъ, какъ органъ, получаетъ особую функцію государственной жизни. На ряду съ правительствомъ, какъ представителемъ власти, онъ выступаетъ, какъ носитель интересовъ цѣлаго, интересовъ государственнаго общества. И это сочетаніе народа и правительства подъ единой властью закона даетъ смыслъ и значеніе новому государству, какъ великой національной корпораціи, образующей собою единое юридическое лицо.

И правамъ монарха здѣсь противостоятъ такія же державныя права государственнаго народа. И среди этихъ правъ особый „суверенный“ характеръ получаютъ тѣ, на которыхъ строится само народное представительство, при помощи коихъ созидается парламентъ — этотъ органъ примиреннаго съ правительствомъ народа.

Кромѣ юридической стороны, здѣсь есть еще однако политическая, которая, при разсмотрѣніи правъ народа на представительство, выступаетъ безусловно на первый планъ. И если юридическая конструкція избирательнаго права разрѣшается предложенной теоріей болѣе или менѣе удовлетворительно, то нельзя забывать, что содержаніе этихъ правъ обусловлено самой цѣлью представительныхъ парламентовъ и камеръ.

Народъ въ лицѣ своихъ представителей является носителемъ „общихъ интересовъ“... Но для того, чтобы это было такъ, въ парламентѣ дѣйствительно долженъ быть представленъ весь народъ со всей полнотой и разнообразіемъ его интересовъ и въ полномъ соотвѣтствіи со своимъ территоріальнымъ распредѣленіемъ. Народъ создаетъ далѣе текстъ законовъ, опредѣляетъ бюджетъ и контролируетъ администрацію. Но для выполненія этой функціи онъ долженъ быть въ состояніи собрать въ парламентѣ все, что есть наиболѣе лучшаго и просвѣщеннаго въ странѣ, всѣ свои высшія, моральныя и интеллектуальныя силы. Однако и этого мало. Народъ, какъ самостоятельный и независимый органъ государственной власти, долженъ сдѣлать своихъ представителей столь же неподкупными и свободными выразителями своихъ нуждъ, какимъ онъ является самъ согласно своей политической задачѣ. Въ виду же этого онъ необходимо долженъ обезпечить своимъ „излюбленнымъ“ людямъ полную независимость и неприкосновенность отъ всякаго внѣшняго гнета со стороны, въ особенности же, отъ незаконнаго вліянія исполнительной власти. Такъ складываются основныя требованія избирательнаго права въ конституціонной странѣ и на этой почвѣ выростаетъ

своеобразная система самыхъ различныхъ правовыхъ нормъ, регулирующихъ „суверенныя“ права подданныхъ.

Эта система сложилась исторически и заключала въ себѣ до 1848 года многочисленныя ограниченія, которымъ подвергалось право народа выбирать своихъ представителей. Таковымъ было прежде всего требованіе опредѣленнаго вѣроисповѣданія отъ выборщиковъ. До указаннаго нами года въ Германіи для права выборовъ требовалась принадлежность къ христіанскому исповѣданію, въ силу чего, само собой, лица еврейскаго исповѣданія были исключены изъ среды государственнаго народа. Съ провозглашеніемъ равенства гражданъ и съ послѣдовательнымъ проведеніемъ принципа свободы совѣсти, подобныя ограниченія исчезли повсемѣстно, и изъ культурныхъ государствъ Европы ни одно не создаетъ политическихъ привилегій на основѣ религіозныхъ убѣжденій лица. Другимъ видомъ ограниченій, которыя играли вначалѣ очень большую роль, является требованіе опредѣленнаго имущественнаго ценза. Въ силу этого болѣе состоятельные классы исключали отъ участія въ народномъ представительствѣ широкія массы народа и направляли дѣло законодательства въ своихъ корыстныхъ классовыхъ цѣляхъ. Старое англійское, французское и нѣмецкое право изобилуетъ такими требованіями ценза, а вслѣдствіе этого, какъ справедливо замѣчаетъ проф. Георгъ Мейеръ, „трудящіеся классы были исключены отъ всякаго участія въ выборахъ“. До настоящаго времени требованія ценза сохранились только въ немногихъ государствахъ небольшого объема, а именно, въ Венгріи, Кроаціи, Швеціи, Люксембургѣ и Сербіи. Въ Англіи система имущественнаго ценза превратилась въ простое требованіе самостоятельнаго домохозяйства, а въ другихъ великихъ державахъ оно исчезло совсѣмъ. Полное исключеніе рабочихъ изъ числа выборщиковъ оказалось практически невозможнымъ и теоретически—безсмысленнымъ. Результаты введенія ценза и исключенія народныхъ массъ изъ числа политически-полноправныхъ лицъ оказываются всегда самыми печальными. Такой порядокъ прежде всего влечетъ за собою совершенное „отчужденіе“ рабочихъ отъ государства: „они становятся элементомъ броженія и недовольства въ народѣ. То обстоятельство, что они лишены избирательнаго права, можетъ быть только могучимъ орудіемъ въ рукахъ честолюбивыхъ демагоговъ для того, чтобы поднять рабочихъ противъ состоятельныхъ классовъ. Требованіе избирательнаго права для рабочихъ было бы только великолѣпнымъ агитаціоннымъ средствомъ для элементовъ этого рода“. Въ виду этого проф. Мейеръ приходитъ къ неизбѣж-

ному результату, что „только участіе трудящихся классовъ въ политическихъ правахъ способно обезпечить спокойный и мирный ходъ государственнаго развитія. Это участіе ведетъ не къ ниспроверженію порядка, но напротивъ того — предупреждаетъ это". Подобное явленіе вполнѣ естественно. Какъ подтверждаетъ тотъ же ученый, устраненіе рабочихъ отъ выборовъ всегда вело вмѣстѣ съ тѣмъ къ полному „пренебреженію ихъ интересовъ въ парламентѣ". Такое представительство, состоящее исключительно изъ депутатовъ состоятельнаго торгово-промышленнаго класса, всегда было готово „приложить руку къ эксплуатаціи рабочихъ классовъ. Въ этомъ отношеніи въ достаточной степени нагрѣшили и англійскій парламентъ до перваго билля о реформѣ, и французскія камеры временъ Реставраціи и Іюльскаго королевства". Напротивъ того, проведеніе всеобщаго избирательнаго права въ Новой Германіи привело къ совершенно инымъ результатамъ. Оно не только отразилось на политикѣ отдѣльныхъ ландтаговъ, образованныхъ по системѣ ценза, но и привело къ замѣчательнымъ успѣхамъ въ области соціальнаго прогресса. „Наша соціальная реформа, говоритъ Г. Мейеръ, въ особенности же наше рабочее законодательство, которымъ мы дѣйствительно можемъ гордиться, по всей вѣроятности,—не было бы проведено безъ наличности этого права" [1]).

Не имѣя возможности ввести въ настоящее время систему ценза, нѣкоторыя государства доставляютъ тѣмъ искусственное преобладаніе состоятельнымъ классамъ надъ неимущими, что они или вводятъ представительство отдѣльныхъ классовъ населенія, смотря по ихъ состоятельности, или же лицамъ, обладающимъ опредѣленнымъ цензомъ, предоставляютъ большее число голосовъ, нежели всѣмъ остальнымъ. Типичнымъ образцомъ первой системы является современная Пруссія, а второй—Бельгійское законодательство 1893 года. Что касается прусской системы, то она пользуется заслуженной славой политической и соціальной безсмыслицы. При ея помощи всѣ избиратели Пруссіи дѣлятся на слѣдующіе классы: въ первомъ, который охватываетъ собою въ среднемъ 4% населенія, выбираютъ самые богатые люди мѣстности, причемъ здѣсь дѣло выборовъ сводится прямо къ назначенію, такъ какъ въ цѣломъ классѣ оказываются управомоченными иногда только два, а иногда всего лишь одинъ

[1]) Georg Meyer (herausgegeben von Georg Jellinek). Das parlamentarische Wahlrecht. Berlin 1901. S. 412 und f. Edmond Villey. Legislation électorale comparée des principaux pays d'Europe. Paris 1900. p. 54.

выборщикъ. Во второмъ классѣ выбираютъ въ среднемъ 12% населенія, причемъ къ нимъ принадлежатъ просто богатые люди и наиболѣе состоятельные круги средняго сословія. Здѣсь дѣло выборовъ часто также сводится къ прямому назначенію, такъ какъ число выборщиковъ подчасъ не превосходитъ двухъ или трехъ. Въ третьемъ классѣ, наконецъ, избираютъ остальные 84%, которые заключаютъ въ себѣ громадную часть интеллигенціи, мелкой буржуазіи и всѣхъ рабочихъ. И этотъ классъ выбираетъ столько же выборщиковъ, сколько назначаютъ ихъ одинъ или два представителя перваго класса. Такое неравенство въ отдѣльныхъ участкахъ достигаетъ еще большихъ размѣровъ. Такъ, Берлинскій 39-ый участокъ далъ въ 1893 году въ первомъ классѣ 0,3%, во второмъ классѣ 3,7%, а въ третьемъ классѣ 96% всѣхъ выборщиковъ! Такую систему можно было бы назвать самой чудовищной плутократіей въ мірѣ, если бы не полная неопредѣленность и случайность въ распредѣленіи классоваго ценза. Тотъ, кто въ одномъ мѣстѣ принадлежитъ къ первому классу, въ другомъ съ такимъ же удобствомъ можетъ попасть въ третій. Во время выборовъ 1893 года въ Берлинѣ въ одномъ участкѣ 1-ый классъ заканчивался налогомъ въ 47.912 м., въ другомъ же первый классъ заканчивался податью отъ 20 до 50 м. Въ нѣкоторыхъ участкахъ 2-ой классъ охватывалъ собою лицъ, платящихъ минимумъ 10.546 м., въ другихъ же только 6—12 м. Въ 58 участкѣ въ 1-омъ классѣ наивысшій размѣръ податей былъ въ 111.420 м., во второмъ—27.873 м. и въ третьемъ 8.484 м.; а въ то же самое время въ 860-мъ участкѣ высшіе плательщики въ 1-омъ классѣ подлежали налогу въ 43 м., второго—12 м. и третьяго—6 м. Благодаря такой системѣ изъ 9 прусскихъ министровъ 6 избирали въ третьемъ классѣ вмѣстѣ съ пролетаріями и только 3 во второмъ... Какъ совершенно вѣрно говорилъ Бисмаркъ, „ни въ одномъ государствѣ не выдумано болѣе безсмысленнаго и жалкаго избирательнаго закона, чѣмъ въ Пруссіи“ [1]).

Въ Саксоніи, въ Саксенъ-Альтенбургѣ и Липпэ принята подобная же плутократическая система, которая получила примѣненіе также и въ Румыніи. Результатомъ такой системы является крайнее обостреніе противоположностей между различными классами населенія и совершенная потеря политическаго вліянія „высшихъ“, а частью и наиболѣе образованныхъ клас-

[1]) Meyer. Wahlrecht. S. 434 und f.; Paul Hirsch. Der preussische Landtag. Berlin. 1903. S. 37 u. f. E. Villey. Législation électorale. p. 93—99.

совъ на широкія массы народа. Привилегированіе высшихъ классовъ порождаетъ совершенно естественно ненависть и злобу противъ нихъ со стороны всѣхъ остальныхъ и ведетъ не къ мирному развитію политической жизни, а къ ожесточенной борьбѣ и насильственнымъ взрывамъ. Бельгійское избирательное право думаетъ ослабить плутократическій характеръ своего представительства присоединеніемъ къ нему образовательнаго или семейнаго ценза. Здѣсь однимъ голосомъ обладаетъ всякій бельгіецъ, достигшій извѣстнаго возраста; слѣдующій голосъ предоставляется за наличность законныхъ дѣтей и небольшого денежнаго ценза... Еще нѣсколько голосовъ получаютъ владѣльцы крупной собственности и обладатели извѣстныхъ дипломовъ и казенныхъ мѣстъ. Однако же и здѣсь обнаружились тѣ же результаты, какъ и при другихъ плутократическихъ системахъ. Все, что выиграли состоятельные классы въ политической привилегіи, все это и еще безмѣрно больше они потеряли въ своемъ вліяніи на народныя массы. Бельгійское избирательное право стало предметомъ ожесточенной политической и соціальной борьбы и врядъ ли можетъ расчитывать на болѣе или менѣе продолжительное существованіе.

Австрійская избирательная система отличается не только искуственнымъ привилегированіемъ поземельнаго и городского капитала, но и преднамѣренной тенденціей къ ослабленію славянскаго большинства въ странѣ. Правда, въ послѣднее время (въ 1896 году)—рядомъ съ представительствомъ городовъ, сельскихъ общинъ и крупнаго землевладѣнія въ составъ 425 депутатовъ введены еще 72, избираемыхъ всеобщей подачей голосовъ. Однако, эта реформа далеко не можетъ считаться удовлетворительной. Рядомъ съ 3 голосами городского капитала, избирающаго въ составѣ городовъ, торговыхъ камеръ и всего гражданства—одинъ голосъ представителямъ рабочаго населенія менѣе всего можетъ водворить спокойствіе и чувство удовлетворенія среди народа. И, какъ показываетъ дѣйствительность, Австрія становится не столько жертвой національной борьбы, сколько своего уродливаго избирательнаго права. Къ національнымъ противоположностямъ и соціальной борьбѣ присоединяется здѣсь еще политическая ненависть со стороны обойденныхъ къ привилегированнымъ классамъ. Событія, характеризующія собою эту ненависть, общеизвѣстны [1]).

[1]) G. Meyer. Wahlrecht S. 442—447. L. Gumplowicz. Das Oesterreichische Staatsrecht Wien. 1902. S. 107 und f.

Другія ограниченія, имѣющія не столь ясно выраженный характеръ имущественнаго ценза, покоятся на требованіи извѣстнаго, хотя бы начальнаго, образованія отъ выборщиковъ. Такія требованія мы находимъ въ итальянскомъ избирательномъ законѣ отъ 1882 года, въ Бразильской конституціи 1891 г. и въ Чилійскомъ законѣ 1890 г. Нѣкоторыя изъ конституцій Соединенныхъ Штатовъ устанавливаютъ также этотъ своеобразный цензъ грамотности, а Португальская конституція 1895 года грамотныхъ освобождаетъ отъ имущественнаго ценза. Требованіе грамотности представляется на первый взглядъ весьма разумнымъ и имѣетъ на своей сторонѣ даже мнѣніе Джонъ-Стюарта Милля. Однако, съ практической точки зрѣнія подобныя ограниченія не выдерживаютъ никакой критики. И если даже законъ требуетъ отъ избирателя только умѣнія читать и писать, то и въ такомъ случаѣ онъ далеко переходитъ за предѣлы поставленной выборомъ цѣли. Какъ совершенно вѣрно замѣчаетъ проф. Виллей: „при выборахъ дѣло идетъ исключительно о томъ, чтобы избиратель сумѣлъ различить среди своихъ согражданъ наилучшихъ и наиболѣе способныхъ; а для этого онъ совершенно не нуждается въ хорошо поставленномъ обученіи. Здѣсь нужна больше всего способность сужденія, которая далеко не равнозначна съ обученіемъ; нужна также моральность. Мы знаемъ еще въ настоящее, даже новѣйшее, время французскихъ(!) крестьянъ, которые не умѣютъ ни читать, ни писать и тѣмъ не менѣе обладаютъ превосходной способностью сужденія и прекрасно ведутъ свои дѣла“. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что требованіе грамотности отъ народа есть требованіе весьма прогрессивное, но ему удовлетворяетъ болѣе всего введеніе всеобщей школьной повинности. Ставить же въ зависимость отъ грамотности самое осуществленіе политическихъ правъ—значитъ измѣрять политическую зрѣлость народа при помощи совершенно внѣшняго и случайнаго обстоятельства. Въ лучшемъ случаѣ, требованіе грамотности отъ выборщиковъ скрываетъ подъ собой косвенное установленіе имущественнаго ценза, такъ какъ совершенно естественно, что городской лавочникъ всегда въ состояніи сдѣлать грамотнымъ своего сына, въ то время, какъ громадная масса крестьянства лишена школъ, а при современныхъ условіяхъ осуждена и на забвеніе того, что выучено въ школѣ. Что же касается возможности злоупотребленій при выборахъ, при неумѣніи избирателей читать, то для ихъ предотвращенія, какъ замѣчаетъ Э. Виллей, есть много

способовъ, въ видѣ хотя бы подачи голоса при помощи особыхъ присяжныхъ лицъ [1]).

Однимъ изъ наиболѣе искусственныхъ способовъ уменьшить число избирателей, въ особенности же принадлежащихъ къ малоимущему рабочему населенію, является безспорно требованіе продолжительнаго мѣстопребыванія въ избирательномъ участкѣ. Въ Испаніи требуется постоянное мѣстопребываніе въ теченіе 2-хъ лѣтъ, а въ Даніи — 1-го года; во Франціи несмотря на то, что мѣстопребываніе требуется только въ теченіе шести мѣсяцевъ, дѣйствіе этого предписанія отражается на массахъ довольно тяжело. При системѣ постоянныхъ избирательныхъ списковъ, заканчиваемыхъ 31 марта, требованіе мѣстопребыванія фактически увеличивается и охватываетъ иногда собою добрыхъ три четверти года. Въ Германіи подобныхъ требованій совершенно не существуетъ. Если же въ послѣднее время и здѣсь поднятъ вопросъ относительно ограниченій, подобныхъ испанскимъ и датскимъ, то дѣлается это съ явно-партійной цѣлью предоставить болѣе состоятельнымъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и „осѣдлымъ" элементамъ преобладаніе надъ малосостоятельными рабочими, представляющими собой „непостоянное" населеніе [2]).

Къ указаннымъ нами искусственнымъ ограниченіямъ избирательнаго права въ извѣстной степени примыкаютъ тѣ, которыя лишаютъ взрослую женщину политическихъ правъ, а въ частности права участія въ выборахъ. Теоретическія обоснованія этихъ ограниченій покоятся на старыхъ предразсудкахъ и пережиткахъ изъ временъ порабощенія женщины. Въ настоящее время, особенно послѣ замѣчательныхъ изслѣдованій Стюарта Милля, лишеніе женщины избирательныхъ правъ является одной изъ многихъ несправедливостей соціальнаго строя. И практика уже вступила въ этомъ отношеніи на новый путь. Расширеніе правъ женщины началось прежде всего съ мѣстнаго представительства, какъ общаго, такъ и спеціальнаго. Въ школьные совѣты женщины выбираютъ наравнѣ съ мужчинами не только въ Англіи и Канадѣ, но также въ Норвегіи и извѣстномъ числѣ Американскихъ Штатовъ. Французскій законъ 1880 года допускаетъ женщинъ въ составъ Училищнаго Совѣта, а законъ 1898 года предоставляетъ имъ право участія въ консульскихъ выборахъ. Законами 1869 и 1882 гг. въ Англіи женщины уравнены съ мужчинами въ правѣ муниципальныхъ выборовъ. То же самое

[1]) E. Villey. Législation électorale p. 72—73.

[2]) Meyer. Wahlrecht. S. 456.

въ Шотландіи и Ирландіи. Въ Швеціи женщины введены въ составъ муниципальныхъ выборщиковъ и тоже надо замѣтить относительно Швейцаріи, Пруссіи, Брауншвейга, Саксоніи, Австріи, нѣкоторыхъ Соединенныхъ Штатовъ и Австраліи. Право политическихъ выборовъ предоставлено женщинамъ отчасти въ Австріи, гдѣ онѣ входять въ составъ избирателей отъ крупной собственности (законы 1867—1873 годовъ). Въ Италіи женщины участвуютъ въ выборахъ косвенно черезъ своихъ родственниковъ мужского пола, которымъ онѣ передаютъ свой цензъ. Въ Америкѣ, въ штатахъ Колорадо, Йомингъ (Wyoming), Вашингтонъ, Утахѣ и Идаго женщинамъ предоставлено полное избирательное право наравнѣ съ мужчинами. Въ Новой Зеландіи и Южной Австраліи уравненіе женщинъ и мужчинъ въ правѣ выборовъ проведено также цѣликомъ. Этому же примѣру послѣдовалъ и островъ Мэнъ. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что это движеніе не остановится на данныхъ случаяхъ, но имѣетъ за собою всѣ данные нормальнаго и здороваго развитія [1]).

Остальныя ограниченія избирательнаго права построены на болѣе серьезной основѣ, хотя подчасъ не исключаютъ случайныхъ и произвольныхъ постановленій. Первымъ такимъ ограниченіемъ является требованіе опредѣленнаго возраста, гарантирующаго умственную и нравственную зрѣлость лица. Въ нѣкоторыхъ южно-американскихъ республикахъ эта зрѣлость уже начинается съ 17—18 лѣтъ; въ нѣкоторыхъ кантонахъ Швейцаріи къ выборамъ допускаются лица 19-ти лѣтняго возраста; въ той-же странѣ союзное законодательство для избирателей считаетъ необходимымъ достиженіе 20-ти лѣтняго возраста. Тоже самое мы встрѣчаемъ въ Болгаріи и Венгріи. Въ большинствѣ странъ политическая полноправность связывается съ достиженіемъ 21 года. Такъ дѣло обстоитъ во Франціи, Англіи, Греціи, Италіи, Португаліи, Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, Бразиліи и Чили. Въ Австріи требуется 24 года, въ Бельгіи, Германіи, Пруссіи, Саксоніи, Испаніи, Нидерландахъ, Норвегіи и Японіи — 25 лѣтъ. Наконецъ, датская конституція признаетъ политическую зрѣлость гражданъ, начинающейся только съ 30 - лѣтняго возраста. Въ основѣ этихъ положеній лежитъ несомнѣнно политическая тенденція, клонящаяся или къ расширенію, или къ суженію политическаго права гражданъ. Въ виду того, что большинство избирателей

---

[1]) E. Villey. Législation électorale. p. 80—92; G. Meyer. Wahlrecht. S. 455. Brockhaus. Conversation lexicon. 1902. B. VII. Frauenstimmrecht.

принадлежитъ къ низшимъ классамъ населенія, всякое повышеніе возраста, дающаго право на выборы, совершенно естественно отражается прежде всего, именно, на этихъ классахъ населенія и ихъ политическихъ правахъ. Чѣмъ ниже возрастной цензъ, тѣмъ шире число выборщиковъ, а слѣдовательно, и тѣмъ полнѣе представительство народа. Повышеніе возрастного ценза до 25, или даже до 30, лѣтъ порождается непосредственнымъ стремленіемъ уменьшить преобладаніе народныхъ массъ въ политической жизни, а вмѣстѣ съ тѣмъ, хотя бы косвенно, увеличить вліяніе состоятельныхъ общественныхъ верховъ. Само собой разумѣется, что пониженіе возрастного ценза до 19—18 лѣтъ тоже не можетъ быть оправдано, такъ какъ въ этомъ возрастѣ врядъ-ли можно расчитывать на политическую сознательность и моральную устойчивость лица [1]).

Кромѣ неспособности, обусловленной слишкомъ юнымъ возрастомъ, дальнѣйшимъ естественнымъ препятствіемъ для пользованія правами избирателя является умственная или нравственная слабость лица, происходящая отъ его болѣзненнаго или ненормальнаго развитія. Душевно-больные и лица, состоящія подъ опекой, вслѣдствіе расточительности или пьянства, составляютъ главную категорію подобнаго рода невмѣняемыхъ. Относительно исключенія этихъ лицъ изъ числа полноправныхъ гражданъ не можетъ быть никакихъ сомнѣній, и всѣ государства въ одинаковой мѣрѣ признаютъ невозможнымъ появленіе невмѣняемыхъ въ качествѣ избирателей. Здѣсь, однако, какъ вѣрно замѣчаетъ Виллей, необходимо одно: чтобы признаніе лица душевно-больнымъ состоялось не иначе, какъ по постановленію суда или другого офиціальнаго учрежденія. Одинъ фактъ помѣщенія лица въ сумасшедшій домъ еще слишкомъ недостаточенъ для лишенія его избирательнаго права. Нельзя признать вполнѣ основательнымъ постановленіе нѣкоторыхъ швейцарскихъ кантоновъ, которые исключаютъ уродовъ отъ пользованія избирательнымъ правомъ: среди нихъ могутъ встрѣтиться очень разумные и нравственные люди [2]).

Весьма важнымъ вопросомъ избирательнаго права является вопросъ объ обезпеченіи не только разумности и сознательности избирателей, но также и о томъ, чтобы они обладали возможно большей независимостью и свободой при подачѣ своего голоса. На этомъ основаніи установленъ цѣлый рядъ ограниченій, кото-

[1]) Meyer. Wahlrecht. S. 454—455; E. Villey. Légisaltion électorale. p. 69—72.
[2]) Villey. Législation électorale. p. 73.

рый лишаетъ права избранія различныя категоріи гражданъ. Таковыми являются, прежде всего, лица военнаго званія, находящіяся подъ давленіемъ строгой военной дисциплины и подверженныя неограниченному вліянію своего непосредственнаго начальства. Ограниченія этого рода мы находимъ въ Германіи, не исключая нѣкоторыхъ отдѣльныхъ государствъ, во Франціи, въ Венгріи, въ нѣкоторой части Соединенныхъ Штатовъ, до извѣстной степени въ Англіи и Нидерландахъ, а также—по скольку дѣло идетъ объ унтеръ-офицерахъ и солдатахъ—въ Италіи [1]). Другую категорію лицъ не самостоятельныхъ и не свободныхъ представляютъ собою до извѣстной степени духовенство и монахи. Такъ, въ Греціи мы встрѣчаемъ полное исключеніе духовенства отъ участія въ выборахъ, а въ Бразиліи лишены избирательнаго права всѣ монахи, которые, согласно обѣтамъ, отказываются отъ личной свободы, и нельзя не признать нѣкоторой основательности такого рода исключенія. Вмѣшательство духовенства въ политику всегда и вездѣ вело только къ самымъ печальнымъ результатамъ, и возможно большее удаленіе духовныхъ лицъ отъ арены политической борьбы есть дѣло самого благоразумія. Такая мѣра въ особенности можетъ быть оправдана относительно католическаго клира и ему подобныхъ организацій [2]). Гораздо болѣе сомнительной является необходимость лишенія избирательнаго права, которой подвергаются лица, находящіяся въ непосредственной личной зависимости отъ своихъ господъ и хозяевъ. Сторонники этихъ ограниченій предполагаютъ, что прислуга и приказчики находятся въ такой зависимости отъ господъ, что это будто-бы совершенно исключаетъ свободу ихъ голосованія. Мы сомнѣваемся въ этомъ. Современныя экономическія отношенія давно лишены всякой патріархально-этической окраски, а нынѣшняя прислуга не имѣетъ ничего общаго съ крѣпостной челядью или патримоніальнымъ подданствомъ [3]). Гораздо болѣе грозитъ независимости избирателя та крайняя недостаточность его матеріальныхъ средствъ, которая заставляетъ его избирать своимъ дѣломъ нищенство, бродяжество или же прозябаніе за счетъ милостыни (вспомоществованіе для бѣдныхъ), получаемой отъ государства или общинъ. Однако, и здѣсь надо быть крайне осторожнымъ. Совре-

[1]) Meyer. Wahlrecht. S. 458.
[2]) Villey. Législation électorale. p. 75.
[3]) Villey Législ. 74. Подробныя постановленія имѣются въ Пруссіи, Саксоніи, Венгріи, Португаліи и Румыніи.

менное французское право такихъ ограниченій совершенно не признаетъ. При нормальномъ устройствѣ помощи нуждающимся и бѣднымъ и при замѣнѣ милостыни заслуженной пенсіей или выдачей страховой преміи самая необходимость подобнаго суженія права выборовъ исчезаетъ. И если до сихъ поръ въ Нидерландахъ, Германіи, Пруссіи, Баваріи, Саксоніи, Австріи, Италіи, Испаніи, Португаліи и Румыніи нищіе лишены избирательнаго права, то это далеко не говоритъ въ пользу соціальнаго прогресса этихъ государствъ. Нищихъ не должно быть совсѣмъ. Что-же касается профессіональнаго бродяжества и нищенства, то для нихъ существуетъ судъ и мѣры исправительныя. Исключеніе этихъ лицъ изъ числа избирателей должно быть, однако, дѣломъ суда и никого больше [1]).

Послѣдней категоріей лицъ, лишенныхъ права избранія представителей, являются тѣ члены государства, которые лишены гражданской чести или подверглись уголовнымъ наказаніямъ за поступки предосудительнаго характера. Въ этотъ разрядъ зачисляются по Бельгійской конституціи (законъ 1894 года) во-первыхъ, лица, осужденныя въ уголовномъ порядкѣ, во-вторыхъ,—содержатели домовъ разврата и сутенеры, и въ-третьихъ,—лица, поставленныя подъ опеку за дурное поведеніе и обманы. Лишеніе гражданскихъ правъ въ уголовномъ порядкѣ предусмотрѣно уголовнымъ законодательствомъ европейскихъ странъ и можетъ быть или временнымъ, или постояннымъ. Ограниченію избирательныхъ правъ подвергаютъ многія государства также банкротовъ. Норвежскій законъ, однако, исключаетъ изъ этого банкротовъ „несчастныхъ“. Въ нѣкоторыхъ швейцарскихъ кантонахъ ограничены въ правѣ избранія также недоимщики, и этому примѣру слѣдуетъ между прочимъ испанская конституція. Послѣдняя мѣра врядъ-ли можетъ быть оправдана съ какой бы то ни было точки зрѣнія. Недоимка не лишаетъ гражданина чести и еще менѣе характеризуетъ его силы и способности. Она является столь же результатомъ разныхъ случайностей, какъ и болѣе глубокихъ соціальныхъ причинъ. Недоимщикъ можетъ быть въ тысячу разъ лучшимъ гражданиномъ нежели самый богатый рантье. Впрочемъ, ограниченіе правъ недоимщика въ конституціонномъ правѣ встрѣчается очень рѣдко [2]).

Перейдемъ теперь отъ избирателей къ избираемымъ и прослѣдимъ тѣ ограниченія, которымъ они подвергаются, какъ съ

---

[1]) Villey. Législation. p. 73—75. Meyer. Wahlrecht S. 457—458.

[2]) Meyer. Wahlrecht. S. 457; Villey. Législ. p. 76—80; 75.

одной стороны, въ цѣляхъ классоваго господства, такъ съ другой—въ интересахъ самаго народнаго представительства. Что касается ограниченій перваго рода, то здѣсь, конечно, главную роль играетъ требованіе ценза. Въ первое время либеральнаго и конституціоннаго режима подобное требованіе было общераспространено. На немъ была основана классовая олигархія стараго англійскаго строя; оно перешло во французскіе избирательные законы 1789—1791 годовъ; этому же примѣру слѣдовали испанскіе кортесы и нѣмецкіе ландтаги до 1848 года. Въ нѣкоторыхъ странахъ, какъ напримѣръ, въ Бельгіи (1831 г.), считали достаточнымъ связать цензомъ только избирателей. Что же касается избираемыхъ, то ихъ „качество" предполагалось въ силу этого уже обезпеченнымъ. Однако, начиная съ половины XIX вѣка, требованія ценза отъ кандидатовъ постепенно подверглись уничтоженію. Только въ Португаліи при наличности почти всеобщаго избирательнаго права удержался небольшой цензъ для избираемыхъ. Безсмысленность подобныхъ требованій очевидна на первый взглядъ. Классовое господство можетъ быть еще обезпечено при помощи ценза избирателей: эти послѣдніе, будучи искусственно подобраны изъ среды плутократіи, само собою разумѣется, пошлютъ въ парламентъ только имъ угодныхъ слугъ капитала. Требовать имущественное обезпеченіе отъ подобныхъ избранниковъ является совершенно безцѣльнымъ. И безъ него они будутъ въ высокой степени „надежны". Этотъ цензъ является, однако, совершенно нелѣпымъ, если имѣть въ виду не интересы классоваго господства, а народнаго представительства. Состоятельность еще никогда и нигдѣ не обезпечивала ни ума, ни таланта, ни честности. И если въ парламентѣ нужны дѣйствительно лучшіе люди страны, то ограничить ихъ выборъ исключительно богатыми людьми, значитъ на самомъ дѣлѣ закрыть именно лучшимъ людямъ всякій доступъ въ число народныхъ избранниковъ. Впрочемъ сказанное нами въ настоящее время является общепризнанной аксіомой публичнаго права [1]).

Скрытую систему ценза представляетъ собою несомнѣнно и то предписаніе немногихъ конституцій, которое требуетъ, чтобы депутаты не пользовались во время сессіи никакой денежной поддержкой со стороны государства. Депутатъ, лишенный діэтъ (поденнаго или разового вознагражденія), не получающій никакого содержанія отъ казны и поставленный въ необходимость отдавать все свое время парламентскимъ занятіямъ, есте-

[1]) Meyer. Wahlrecht. S. 459—461.

ственно не можетъ принять кандидатуры на депутатское мѣсто, если не располагаетъ или достаточными самостоятельными средствами, или поддержкой со стороны своей партіи. Въ Англіи исчезли діэты только съ того времени, когда тамъ окончательно утвердилось владычество плутократіи. Однако, и до настоящаго времени теоретически вознагражденіе депутатовъ не отмѣнено. Во Франціи со времени поворота къ демократическому представительству (въ 1848 году) депутаты и сенаторы получаютъ жалованье. Въ Германіи были введены діэты въ цѣломъ рядѣ государствъ. Это сохранилось и до настоящаго времени за депутатами ландтага. Тоже самое надо отмѣтить относительно Австріи, Швейцарскаго Союза, Люксембурга, Норвегіи, Даніи и большей части Сѣверо-Американскихъ Штатовъ. Годичное жалованье депутаты получаютъ въ Нидерландахъ, Бельгіи, Португаліи, Швеціи и Сѣверо-Американскомъ Союзѣ. Въ Венгріи выдаются и квартирныя деньги, и діэты. Во всѣхъ государствахъ кромѣ того депутаты имѣютъ право безплатнаго проѣзда по желѣзнымъ дорогамъ. Единственнымъ исключеніемъ изъ общаго правила являются германскій рейхстагъ, а также испанскій и итальянскій парламенты. Въ этихъ послѣднихъ учрежденіяхъ отсутствіе діэтъ объясняется исключительно подражаніемъ французскимъ образцамъ буржуазной эпохи. Въ Германіи діэты устранены умышленно съ тѣмъ, чтобы такимъ косвеннымъ установленіемъ ценза для депутатовъ ослабить вліяніе всеобщаго избирательнаго права. Какъ совершенно вѣрно замѣчаетъ проф. Мейеръ, эта цѣль, ясно высказанная при основаніи рейхстага, оказалась совершенно не достигнутой, такъ какъ вмѣсто государственныхъ діэтъ силою необходимости создались партійныя діэты, имѣющія ту особенность, что при ея помощи депутаты окончательно подчиняются партіи. Жалованье депутатамъ, разовыя діэты и возмѣщеніе путевыхъ издержекъ являются въ виду сказаннаго общепринятымъ средствомъ для того, чтобы обезпечить странѣ и наиболѣе способныхъ, и наиболѣе независимыхъ представителей [1]).

Нельзя не отмѣтить того особаго вида ценза для депутатовъ, который созданъ уже въ послѣднее время англійскимъ правомъ. А именно, тамъ на кандидатовъ возлагается по закону уплата всѣхъ офиціальныхъ избирательныхъ расходовъ. Съ другой же стороны, въ силу обычая, на кандидата тамъ падаютъ всѣ издержки по выборной агитаціи. Подобное правило, однако,

[1]) Meyer. Wahlrecht, S. 500—522.

мы встрѣчаемъ только въ одной Англіи, гдѣ оно опять таки весьма неблагопріятно отражается на классовомъ подборѣ народныхъ представителей. Это—англійская особенность, не нашедшая себѣ примѣненія ни въ какой другой странѣ [1]).

Точно также потеряло всякое значеніе въ настоящее время требованіе конфессіональной присяги отъ депутатовъ. Въ теченіе XIX вѣка всѣ подобныя предписанія исчезли совершенно. Въ нѣкоторыхъ государствахъ ихъ замѣнило клятвенное обѣщаніе въ вѣрности конституціи. Практическаго значенія это обѣщаніе тоже не имѣетъ [2]).

Во многихъ государствахъ требуется для депутатовъ нѣсколько большій возрастъ, чѣмъ для избирателей. Особенно тамъ, гдѣ для права избранія установленъ сравнительно невысокій возрастной цензъ. 30-лѣтній возрастъ принятъ въ нѣкоторыхъ нѣмецкихъ государствахъ, въ Австріи, Нидерландахъ и Италіи. Во Франціи депутатъ не долженъ быть моложе 25 лѣтъ отъ роду. Въ прежнее время требовалось также неоднократно, чтобы кандидатъ имѣлъ продолжительное мѣстопребываніе въ своемъ участкѣ. Это требованіе сохранилось въ Соединенныхъ Штатахъ. Въ Европѣ оно отмѣнено съ 1848 года почти повсюду. Сохранилось только въ Норвегіи, частью въ Швеціи. Подобное ограниченіе нельзя считать цѣлесообразнымъ, такъ какъ оно лишаетъ способныхъ лицъ возможности быть „признанными“ внѣ своего подчасъ весьма узкаго „отечества“ [3]).

Гораздо болѣе значенія сохранили и донынѣ тѣ ограниченія въ числѣ избираемыхъ лицъ, которыя основываются на несовмѣстимости депутатскаго полномочія съ опредѣленными должностями и званіями, какъ на государственной службѣ, такъ и среди частныхъ профессій. Въ этомъ отношеніи нужно отмѣтить двѣ системы: англійскую и нѣмецкую. Въ Англіи до сихъ поръ совершенно не подлежатъ избранію многочисленные классы чиновниковъ, лица, пользующіяся государственной пенсіей, подрядчики и поставщики для государственныхъ учрежденій и лица духовнаго званія; принятіе депутатомъ какого-нибудь оплачиваемаго мѣста отъ казны влечетъ за собою необходимость переизбранія для подлежащаго лица. Подобныя же правила перешли и въ Америку, гдѣ по общему принципу соединеніе депутатскаго мандата и оплоченной государствомъ должности не допу-

[1]) Meyer, Wahlrecht. S. 465.
[2]) Meyer, Wahlrecht. S. 454.
[3]) Meyer, Wahlrecht. S. 461—463.

скается. Французское законодательство не пошло такъ далеко. Вначалѣ оно установило, что избранный чиновникъ по своему усмотрѣнію можетъ альтернативно принять мандатъ, отказаться отъ должности или наоборотъ, а затѣмъ оно послѣ долгихъ колебаній остановилось на слѣдующихъ положеніяхъ. По общему правилу совмѣщеніе государственной должности и депутатскаго званія недопустимо. Избранный въ депутаты чиновникъ въ теченіе 8 дней долженъ отказаться или отъ должности, или отъ мандата. Правомъ совмѣщенія депутатскаго мѣста и государственной службы обладаютъ только опредѣленно указанныя закономъ группы служащихъ. Къ нимъ принадлежатъ нѣкоторыя лица, проживающія въ самомъ Парижѣ, какъ напримѣръ, министры, послы, префэктъ департамента Сены и префэктъ полиціи, президенты и генералъ-прокуроры парижскихъ кассаціонныхъ, апелляціонныхъ и счетныхъ палатъ, епископы, протестантскіе интенданты, великіе раввины, тѣ профессора, которые получили мѣста по конкурсу, а также лица, получившія только временныя порученія отъ правительства. Депутатъ, получившій мѣсто съ казеннымъ содержаніемъ, въ силу этого лишается своего мандата, можетъ быть однако переизбранъ. Особымъ ограниченіямъ подлежатъ выборы чиновниковъ въ мѣстѣ ихъ служенія. Весьма обширный кругъ лицъ совершенно исключенъ изъ права быть избраннымъ въ томъ участкѣ, гдѣ они служатъ или служили не менѣе полугода тому назадъ. Однако же здѣсь опять таки сдѣланы нѣкоторыя исключенія, и списокъ подобныхъ изъятій охватываетъ собою не только судейскія должности, лицъ ученой службы и епископовъ, но и нѣкоторыхъ лицъ высшей административной службы, какъ общаго, такъ и спеціальнаго управленія. Что касается лицъ, занимающихся подрядами и поставками для казны, а также директоровъ желѣзныхъ дорогъ, то относительно ихъ французское право никакихъ ограниченій не содержитъ. На совершенно иныхъ основаніяхъ построена нѣмецкая система совмѣстительства. Благодаря своеобразнымъ нѣмецкимъ отношеніямъ германское чиновничество проявило чрезвычайную самостоятельность и сильный оппозиціонный духъ, какъ во время освободительной войны, такъ и въ составѣ самихъ представительныхъ камеръ. Въ виду этого, въ Германіи выработался принципъ широкаго совмѣстительства государственной службы и депутатскихъ полномочій, и сами правительства въ своихъ интересахъ стремились ограничить доступъ чиновниковъ въ парламентъ. Въ виду этого, въ нѣкоторыхъ германскихъ государствахъ проведено правило, исключающее изъ состава парламента мини-

стровъ или членовъ высшихъ правительственныхъ учрежденій. Изъ другихъ мотивовъ выходитъ сохранившееся до сихъ поръ запрещеніе избранія чиновниковъ въ предѣлахъ ихъ мѣста служенія, а также лишеніе нѣкоторыхъ категорій служащихъ права быть избранными. Подобныя постановленія встрѣчаются въ цѣломъ рядѣ нѣмецкихъ государствъ, среди которыхъ находятся Вюртембергъ, Баденъ и Гессенъ. По общему правилу, однако, чиновники наравнѣ съ другими гражданами подлежатъ избранію, а для осуществленія своихъ депутатскихъ полномочій не нуждаются ни въ какомъ особомъ отпускѣ или разрѣшеніи начальства. Въ Имперскомъ парламентѣ никакихъ ограниченій для чиновниковъ также не существуетъ. Что касается остальныхъ европейскихъ государствъ, то французская система нашла свое примѣненіе въ Бельгіи, Люксембургѣ, Италіи, Испаніи, Венгріи и другихъ. Нѣмецкая система нашла примѣненіе въ Австріи, Швеціи, Даніи, Норвегіи и Швейцаріи. Въ Нидерландахъ принята смѣшанная система. Основныя черты несовмѣстимости службы и парламентскаго мандата дополняются еще тѣмъ, что въ нѣкоторыхъ государствахъ не подлежатъ избранію въ депутаты духовныя лица; особымъ ограниченіямъ подвергаются выборы военныхъ, причемъ эти послѣдніе въ случаѣ ихъ избранія выходятъ въ запасъ; устанавливается возможность служебныхъ повышеній для депутатовъ въ порядкѣ выслуги или старшинства; наконецъ, по англійскому образцу, исключаются изъ числа депутатовъ казенные поставщики и подрядчики, директора субсидируемыхъ правительствомъ акціонерныхъ компаній, желѣзнодорожныхъ и пароходныхъ обществъ и т. п. [1])

Изъ приведенныхъ данныхъ совершенно очевидно выясняются двѣ категоріи лицъ, ограниченныхъ въ правѣ на депутатское полномочіе. Первымъ разрядомъ здѣсь являются лица, избраніе которыхъ абсолютно не допускается въ силу ихъ служебной зависимости или соціальной несвободы. Вторую категорію представляютъ собою лица, которыя, правда, могутъ быть избраны, но принять депутатскій мандатъ могутъ только подъ тѣмъ условіемъ, что они или отказываются отъ своей должности, или — подобно офицерамъ, выходятъ въ запасъ, или же въ случаѣ полученія новой должности — подвергаются переизбранію въ своемъ участкѣ. Такъ, кромѣ лицъ, лишенныхъ права быть избранными, создается особый разрядъ лицъ, которыя исключены изъ права совмѣстительства. Что же касается лицъ служащихъ,

---

[1]) Meyer. Wahlrecht. S. 466—500; Villey. Législation électorale. p. 172—188.

пользующихся правомъ совмѣстительства, то число ихъ въ парламентѣ, согласно итальянскому и португальскому закону, не можетъ превышать извѣстной нормы. Въ Италіи число профессоровъ и магистратовъ не должно превышать десяти, тогда какъ все число „совмѣстителей" не можетъ быть больше 40, въ Португаліи же, гдѣ число военныхъ и гражданскихъ чиновниковъ ограничено 40 лицами, среди депутатовъ не можетъ быть допущено болѣе 20 врачей и адвокатовъ. Подобныя частныя и мелочныя ограниченія однако не встрѣчаются въ другихъ государствахъ. Наоборотъ, совмѣстительство депутатскаго мандата въ нижней палатѣ съ положеніемъ члена въ первой палатѣ безусловно и вездѣ воспрещается. Нѣкоторыя государства впрочемъ идутъ еще дальше и, подобно Бельгіи, Испаніи, Италіи и Греціи, запрещаютъ совмѣстительство депутатскаго мѣста и опредѣленныхъ должностей по мѣстному самоуправленію [1].

Въ концѣ концовъ, мы должны еще указать на нѣкоторыя общія условія, которыя въ той же мѣрѣ распространяются и на право избирать, и на право быть избраннымъ. Само собою разумѣется, прежде всего, что всѣ морально недостойныя лица и преступники въ такой же мѣрѣ не могутъ быть депутатами, какъ и выборщиками. Съ другой же стороны, не менѣе естественнымъ и общепризнаннымъ правиломъ является то, что только полноправные граждане осуществляютъ право представительства, какъ съ пассивной, такъ и съ активной стороны. И если нѣкоторыя законодательства требуютъ отъ натурализованныхъ гражданъ продолжительнаго мѣстопребыванія ихъ въ новомъ отечествѣ для права быть депутатомъ, то это представляется уже излишней предосторожностью, такъ какъ несомнѣнно избиратели всегда лучше знаютъ, кто наиболѣе годенъ быть народнымъ представителемъ. Совершенно излишнимъ представляется, наконецъ, требованіе, установленное въ очень немногихъ нѣмецкихъ государствахъ, которое запрещаетъ избирать въ парламентѣ близкихъ родственниковъ. Такое правило представляется послѣднимъ наслѣдіемъ отжившей полицейской мнительности.

Самое производство выборовъ происходитъ въ современныхъ государствахъ при помощи распредѣленія страны на выборные округа. За исключеніемъ Австріи и Норвегіи, во всѣхъ государствахъ Европы величина округовъ регулируется сообразно числу населенія. Обычно на одного депутата приходится отъ 600 до 100 тысячъ населенія. Самые округа и ихъ размѣръ опредѣляются

[1] E. Villey. Légis. élec. p. 165—188,

закономъ. Въ одномъ округѣ избирается по общему правилу одинъ депутатъ. Эта система принята теперь во Франціи, многихъ отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствахъ, въ Германіи, Венгріи, Даніи, Нидерландахъ, Италіи, Англіи и въ подавляющей части Соединенныхъ Штатовъ. Только въ немногихъ случаяхъ на одинъ округъ приходится два, много три, депутата. Въ Швеціи правиломъ являются единичные выборы, только въ немногихъ большихъ городахъ выбираются нѣсколько депутатовъ. Выборы по списку, причемъ въ одномъ округѣ баллотируется много депутатовъ, уцѣлѣли только въ Австріи, Бельгіи, Норвегіи и Швейцаріи. Въ Испаніи и Португаліи принята смѣшанная система, и въ общемъ выборы по спискамъ постепенно уступаютъ свое мѣсто одиночнымъ выборамъ. Если же они кое-гдѣ и держатся, то лишь при помощи, такъ называемаго, представительства меньшинства. И это вполнѣ понятно. Въ тѣхъ случаяхъ, когда въ крупныхъ округахъ производится голосованіе по списку, и выборы рѣшаются простымъ большинствомъ голосовъ, выбирается сразу весь списокъ, а все меньшинство цѣликомъ, какъ-бы значительно оно ни было, остается совершенно не представленнымъ. При невозможности пропорціональнаго представительства только одна система одиночныхъвыборовъ можетъ гарантировать широкое и всестороннее представительство страны. Наибольшая партія, потерпѣвшая пораженіе въ одномъ округѣ, можетъ, тѣмъ не менѣе, побѣдить въ другомъ. При выборѣ по спискамъ такая возможность до крайности уменьшается. Само собою разумѣется при этомъ, что округи должны быть равномѣрны и соотвѣтствовать реальному количеству населенія, а не представлять собою такого хаоса, который царствуетъ хотя бы въ Германской Имперіи. Здѣсь при нормѣ 100 тысячъ жителей на одного депутата, въ однихъ округахъ оказалось ихъ меньше 70 тысячъ, а въ другомъ около 600. При такихъ условіяхъ и одиночные выборы не могутъ дать истиннаго представительства страны. Для самаго производства выборовъ избирательные округа дѣлятся на нѣсколько выборныхъ участковъ, смотря по числу населенія. По общему правилу эти участки совпадаютъ съ общинами, а самые выборы производятся въ одинъ день [1]).

Самый процессъ подачи голоса въ настоящее время совершается въ громадномъ большинствѣ государства при помощи прямой подачи голосовъ. Тѣ опыты, которые были сдѣланы въ свое время во Франціи съ двустепенной и косвенной подачей голосовъ, доказали полную непригодность этой системы, которая

[1]) Meyer. Wahlrecht. T. 565—591.

уцѣлѣла до сихъ поръ только въ немногихъ нѣмецкихъ государствахъ, а частью въ Австріи, Швеціи, Кроаціи и Румыніи. Предполагалось, что избиратели гораздо легче сумѣютъ выбрать хорошихъ выборщиковъ, чѣмъ непосредственно депутатовъ. По этой системѣ выборщики, являясь лучшими людьми мѣстности, должны были самостоятельно и независимо отдавать свои голоса наиболѣе достойному депутату. Вмѣстѣ съ этимъ дѣлался расчетъ и на то обстоятельство, что при двустепенныхъ выборахъ самый процессъ ихъ пройдетъ менѣе бурно и не будетъ сопровождаться возбужденіемъ партійныхъ страстей. Однако, какъ и показалъ опытъ, ни одно изъ этихъ предположеній не сбылось. Первоначальные избиратели отдавали свои голоса только тѣмъ выборщикамъ, которые напередъ обѣщали выбирать только опредѣленныхъ депутатовъ. Выборщики сдѣлались простымъ орудіемъ своихъ избирателей, а вторичные выборы превратились въ простую формальность. Страстность партійной борьбы замѣнили въ высокой степени мелкія закулисныя интриги и личные счеты. Вмѣстѣ съ тѣмъ весьма возросла возможность случайныхъ комбинацій и выборныхъ подтасовокъ, причемъ депутатомъ оказывался представитель не большинства, а меньшинства избирателей. Такимъ образомъ, воля избирателей совершенно извращалась, а депутатомъ округа оказывался человѣкъ, менѣе всего желательный для большинства населенія. Если присоединить къ этому еще постепенное ослабленіе интереса къ выборамъ со стороны народа, возрастаніе политическаго индефферентизма, то этимъ заканчивается рядъ причинъ, приведшихъ къ полному паденію систему косвенныхъ выборовъ. Въ виду этого, прямые выборы приняты теперь въ Англіи, Франціи, Бельгіи, Германіи, Швейцаріи, Италіи, Венгріи, Даніи, Испаніи, Нидерландахъ, Люксембургѣ и Португаліи. Въ Америкѣ косвенная подача голосовъ установлена для выборовъ президента и представляетъ ту особенность, что здѣсь вся страна выбираетъ одно лицо, причемъ выборщики являются совершенно пассивнымъ орудіемъ въ рукахъ массы избирателей [1]).

Естественнымъ результатомъ расширенія избирательнаго права явилось далѣе введеніе системы тайной подачи голосовъ. Эта система появилась впервые во Франціи и была результатомъ необходимости защитить экономически-зависимыя массы избирателей отъ выборнаго гнета со стороны предпринимателей, капиталистовъ и крупнаго землевладѣнія. При устной подачѣ го-

[1]) Meyer. Wahlrecht. 522—528.

лосовъ экономически-сильные классы всегда могли проконтролировать подачу голосовъ со стороны своихъ должниковъ, арендаторовъ, рабочихъ и служащихъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и подвергнуть ихъ тяжелымъ экономическимъ послѣдствіямъ за голосованіе въ неугодномъ направленіи. Этимъ нарушалась всякая свобода въ подачѣ голоса, и широкія народныя массы въ отличіе отъ состоятельныхъ классовъ должны были жестоко платиться за свои политическія убѣжденія. Такіе выборы совершенно извращали понятіе народнаго представительства и вели къ грубому осуществленію чисто-классоваго господства. Въ Англіи къ этимъ соображеніямъ въ пользу тайнаго голосованія присоединилось еще желаніе сдѣлать невозможными грандіозные подкупы и торговлю голосами избирателей, которые находили прекрасную почву въ системѣ открытаго голосованія. И если Англія послѣдовала примѣру Франціи, то съ другой стороны, та же система была введена почти во всѣхъ европейскихъ государствахъ; ее восприняли Германія и всѣ нѣмецкія государства, за исключеніемъ Пруссіи, Брауншвейга и двухъ малыхъ княжествъ. Въ Австріи, съ 1896 года введена тайная подача голосовъ для куріи сельскихъ общинъ и всеобщаго класса избирателей. Тайную подачу голосовъ приняли далѣе Швейцарія, Бельгія, Нидерланды, Люксембургъ, Италія, Испанія, Португалія, Швеція, Норвегія, Греція, Румынія, Сербія, Болгарія и Соединенные Штаты. Только Венгрія и Данія удерживаютъ старую систему открытой подачи голосовъ, которая тамъ охраняетъ до сихъ поръ классовое господство состоятельныхъ классовъ надъ народомъ. Обезпеченіе тайны голосованія потребовало, однако, дальнѣйшихъ мѣръ для своего послѣдовательнаго проведенія. Такими являются, во 1-хъ, введеніе совершенно одинаковыхъ и заштемпелеванныхъ правительствомъ избирательныхъ листковъ съ именами кандидатовъ (Италія, Нидерланды, Бельгія, Австрія, нѣкоторыя нѣмецкія государства); во 2-хъ, подача листковъ въ особыхъ совершенно одинаковыхъ непроницаемыхъ конвертахъ съ печатью, что принято въ настоящее время въ Германіи, Норвегіи и Румыніи; въ 3-хъ, изготовленіе избирательныхъ листковъ съ именами кандидатовъ и съ бѣлыми кружками на черномъ полѣ съ краю. Въ Англіи чернаго поля нѣтъ, и имена желательныхъ кандидатовъ избиратель обозначаетъ крестомъ (X). Въ Бельгіи на черномъ полѣ билета избиратель чернитъ карандашемъ тѣ бѣлые кружки, которые стоятъ противъ имени желательнаго кандидата. Эта послѣдняя система принята также въ Нидерландахъ. Билеты, отмѣченные такимъ образомъ, складываются и передаются для опу-

щенія въ урну; въ 4-хъ, въ самомъ мѣстѣ избранія устраивается закрытое помѣщеніе, въ которомъ избиратель или вкладываетъ свой листокъ въ конвертъ или ставитъ на билетикѣ условленный знакъ и складываетъ самый билетъ. Эта система принята въ Германіи, Англіи, Бельгіи, Люксембургѣ, Норвегіи и Румыніи, въ 5-хъ, при наличности массы избирателей, не умѣющихъ читать и писать, вводится баллотировка шарами, причемъ члены избирательнаго бюро подводятъ избирателя къ каждой отдѣльной урнѣ и устно называютъ ему имя соотвѣтственнаго кандидата. Эта система принята въ Греціи и Сербіи. Какъ совершенно вѣрно замѣчаетъ проф. Мейеръ, система тайной подачи голосовъ пользуется всюду „необычайной популярностью"; ни одна политическая партія не можетъ требовать ея отмѣны безъ того, чтобы не вырыть себѣ этимъ самымъ могилу [1]).

Руководство выборами принадлежитъ мѣстнымъ, а частью центральнымъ учрежденіямъ. Они образуются иногда изъ спеціально для этого избранныхъ комитетовъ, какъ это принято, напримѣръ, въ Италіи. Здѣсь судебный чиновникъ вмѣстѣ съ членами муниципалитета открываетъ выборныя собранія въ 9 час. утра и предлагаетъ выбрать комитетъ. Если же до 10 час. утра выборы, предпринятые, по крайней мѣрѣ, 20 избирателями, не состоятся, то первоначальный комитетъ остается окончательно. Во Франціи завѣдуютъ выборами коммунальные органы. Центральные органы образуются въ разныхъ странахъ весьма различно. Въ Англіи и Германіи центральнымъ органомъ выборнаго округа является государственный чиновникъ, рѣшающій дѣла вмѣстѣ съ особыми засѣдателями. Во Франціи для этого префектъ назначаетъ комиссію изъ генеральныхъ совѣтниковъ. Въ Италіи и Испаніи составляется комиссія изъ членовъ отъ различныхъ избирательныхъ комитетовъ округа подъ предсѣдательствомъ судебнаго чиновника. Въ Нидерландахъ и Бельгіи роль центральнаго комитета для округа играетъ мѣстный комитетъ того избирательнаго участка, который находится въ главномъ мѣстѣ для подачи голосовъ. Результаты голосованія обыкновенно устанавливаются въ центральномъ мѣстѣ округа: при этомъ подсчетъ голосовъ совершается или въ каждомъ отдѣльномъ участкѣ, такъ что въ центральномъ мѣстѣ дѣлается только общая сводка (это принято въ Германіи, Франціи, Италіи, Нидерландахъ и Испаніи); или же выборные листки, запечатанные въ пакетахъ, пересылаются изъ участковъ въ центральное мѣсто округа и тамъ уже

[1]) Meyer. Wahlrecht. S. 528—565.

производится ихъ раскрытіе и подсчетъ голосовъ (это принято въ Англіи). Въ Бельгіи, въ главномъ городѣ кантона совершается подсчетъ въ различныхъ собраніяхъ, а результаты сводятся въ центральномъ мѣстѣ. Большую важность при производствѣ выборовъ имѣетъ назначеніе времени, съ какого часа выборы начинаются, и въ которомъ часу голосованіе закрывается. Здѣсь идетъ дѣло о весьма важныхъ интересахъ рабочихъ массъ. Если выборы начинаются поздно и заканчиваются рано, то рабочіе и крестьяне естественно не поспѣваютъ подать своего голоса, а въ силу этого теряютъ свою часть вліянія на выборы; если же они производятъ выборы во время рабочихъ часовъ, то предприниматели весьма часто дѣлаютъ у нихъ вычеты изъ рабочей платы за пропущенное время. Въ Англіи въ виду этого время для выборовъ простирается отъ 8 час. утра до 8 час. вечера, такъ что рабочіе имѣютъ полную возможность подать свой голосъ. Во Франціи выборы простираются только отъ 8 час. утра до 6 час. вечера; то же самое въ Германіи. Въ Нидерландахъ отъ 8 до 5 ч.: въ Италіи отъ 9 или 10 до 4 час.; въ Испаніи отъ 8 до 4 час.; а въ Бельгіи отъ 8 всего только до 2 час. Въ нѣкоторыхъ странахъ впрочемъ производство выборовъ должно происходить только по воскреснымъ или праздничнымъ днямъ, чтобы этимъ доставить возможность выбора рабочимъ классамъ. Такъ, напримѣръ, въ настоящее время установлено въ Бельгіи. Наилучшимъ средствомъ, однако, для того, чтобы открыть рабочимъ доступъ къ избирательной урнѣ, было бы предоставленіе рабочимъ права подавать голосъ въ будни, но безъ всякихъ вычетовъ за пропущенные часы. Этимъ, съ одной стороны, уничтожалась бы возможность праздничнаго разгула, съ другой же—рабочій не платился бы своимъ заработкомъ за исполненіе гражданскаго долга [1].

Выборы депутатовъ рѣшаются окончательно по большинству голосовъ. Большинство это можетъ быть или относительнымъ, и въ такомъ случаѣ избраннымъ считается тотъ кандидатъ, за котораго подано большее число голосовъ, или же абсолютнымъ и тогда кандидатъ долженъ соединить на себѣ болѣе половины поданныхъ всего голосовъ. Самой простой и удобной системой являются выборы относительнымъ большинствомъ; они сразу даютъ осязательный результатъ и дѣлаютъ излишней всякую дальнѣйшую перебаллотировку. Такая система принята въ Англіи и въ Соединенныхъ Штатахъ, Швеціи, Норвегіи, частью въ Даніи, въ Испаніи, а въ Португаліи съ тѣмъ условіемъ, что кандидатъ

[1]) Meyer. Wahlrecht. S. 591—596.

долженъ имѣть за собою не менѣе 5 тысячъ голосовъ. Гораздо сложнѣе является нѣмецко-французская система абсолютнаго большинства, которая ведетъ къ различнымъ перебаллотировкамъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и къ самымъ противоестественнымъ коалиціямъ партій. Во Франціи эта система умѣряется еще тѣмъ, что здѣсь абсолютное большинство требуется только для главныхъ выборовъ; на перебаллотировкѣ же рѣшаетъ большинство относительное. Въ Германіи по имперскому законодательству перебаллотировка производится только между двумя кандидатами, получившими наибольшее число голосовъ. Эта же система принята и въ большей части нѣмецкихъ государствъ, причемъ однако въ Гессенѣ при дополнительномъ голосованіи рѣшаетъ простое или относительное большинство. Въ Австріи, Венгріи, Нидерландахъ, Италіи, Швейцаріи, Бельгіи и Люксембургѣ принята также система абсолютнаго большинства, причемъ голосованіе при повторныхъ выборахъ регулируется самымъ различнымъ образомъ, по большей части, рѣшаетъ относительное большинство, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ перебаллотировка продолжается до 3 разъ. Что касается депутатовъ, получившихъ равное число голосовъ, то между ними рѣшаетъ старшинство по возрасту (Франція, Бельгія, Нидерланды), старшинство депутатскихъ полномочій (Португалія), или жребій — (Германія, Австрія, Швейцарія, Италія, Швеція, Данія, частью Норвегія), или же, наконецъ, соединеніе различныхъ требованій, какъ это имѣетъ мѣсто въ Испаніи. Въ Англіи сохранилось старинное учрежденіе, въ силу котораго, при равенствѣ голосовъ, голосъ главнаго выборнаго чиновника, шерифа, даетъ перевѣсъ, если онъ состоитъ въ числѣ избирателей. Иногда къ требованію большинства присоединяется еще требованіе опредѣленнаго процента числа всѣхъ избирателей. Перебаллотировки, постоянно необходимыя при требованіи абсолютнаго большинства, уже давно являются предметомъ оживленныхъ нападокъ; онѣ чрезвычайно затягиваютъ самое производство выборовъ, увеличиваютъ ихъ издержки и ведутъ къ чрезвычайной искусственности партійныхъ соединеній для проведенія тѣхъ депутатовъ, которые попали на перебаллотировку. Вмѣстѣ съ тѣмъ надо замѣтить, что при требованіи абсолютнаго большинства никогда нельзя быть увѣреннымъ въ томъ, что голосованіе дастъ окончательные результаты; такъ что, въ концѣ концовъ, приходится прибѣгать или къ тому же относительному большинству, или ко всевозможнымъ фокусамъ избирательной техники, чтобы получить тѣмъ или инымъ путемъ достаточное число депутатовъ. По авторитетному мнѣнію проф. Мейера, систему абсолютнаго большинства

можно рекомендовать только для небольшихъ избирательныхъ коллегій. Тамъ же, гдѣ мы имѣемъ дѣло съ обширными избирательными собраніями, всѣ преимущества оказываются на сторонѣ простого или относительнаго большинства [1]).

При обычной системѣ представительства депутаты являются только представителями большинства населенія. При этомъ, однако, всегда остается нѣкоторое меньшинство, которое въ парламентѣ вовсе не имѣетъ своихъ представителей. Это меньшинство обыкновенно весьма незначительно. Такъ, при выборахъ въ германскій рейхстагъ 1898 года изъ 7.752.700 голосовъ было подано всего только 146.800 голосовъ за кандидатовъ, не принадлежащихъ ни къ какой партіи, причемъ было избрано этимъ путемъ 26 депутатовъ, стоящихъ внѣ партійной организаціи. Въ 1903 году изъ числа 9.237.000 голосовъ за безпартійныхъ депутатовъ, а вмѣстѣ, и разрозненныхъ голосовъ было подано всего 136.000 голосовъ, причемъ было выбрано 9 депутатовъ. Если мы, раздѣливъ общее число поданныхъ голосовъ на число депутатовъ, примемъ въ качествѣ средней нормы, достаточной для выбора одного депутата, 20.000 голосовъ, то въ этомъ случаѣ, сравнивая это число съ общей суммой голосовъ, разрозненныхъ и поданныхъ за внѣпартійныхъ кандидатовъ, нельзя не замѣтить, что вторая далеко не достигаетъ найденной нами нормы, а въ силу этого и число даромъ потерянныхъ голосовъ или не представленнаго въ парламентѣ меньшинства до крайности ничтожно. Дѣлается, однако, и другое возраженіе. Противники существующей системы исходятъ изъ мысли, что парламентъ долженъ быть ариеметически-вѣрнымъ отраженіемъ находящихся въ странѣ политическихъ мнѣній, а въ силу этого всякое меньшинство, какъ бы оно ни было ничтожно, должно быть представлено въ парламентѣ, если только оно обладаетъ извѣстнымъ числомъ голосовъ. Это мнѣніе принципіально невѣрно. Представительство имѣетъ цѣлью создать народный органъ государственной власти, но отнюдь не является случайнымъ отраженіемъ безусловно всѣхъ политическихъ мнѣній, имѣющихся въ странѣ. Народные представители— представители всего народа, а не отдѣльныхъ своихъ избирателей. Въ ихъ избраніи участвуютъ въ громадной степени стройно организованныя политическія партіи и для успѣшности дѣйствій парламента не столько нужна наличность представительства мнѣній, сколько—способныхъ къ законодательству и пра-

[1]) Meyer. Wahlrecht. T. 596—620.

вленію партійныхъ фракцій. Чѣмъ этихъ фракцій меньше, тѣмъ лучше для дѣла.

Не удивительнымъ поэтому является то небольшое распространеніе, которымъ обладаетъ въ настоящее время система такъ называемаго пропорціональнаго представительства и представительства меньшинства. Эта система даетъ слѣдующіе отдѣльные типы: во-первыхъ, тамъ, гдѣ требуется избраніе нѣсколькихъ депутатовъ, каждый избиратель подаетъ голосъ не за весь списокъ, а за все число депутатовъ безъ одного. Подобная мѣра была принята Англіей въ 1867 году; однако, съ введеніемъ въ странѣ единичныхъ выборовъ въ 1885 году она была отмѣнена. Въ Италіи при выборахъ по списку подобная же система также не оправдала возлагавшихся на нее надеждъ и пала въ 1895 году съ введеніемъ одиночнаго голосованія. Она удержалась только въ Испаніи, Португаліи и нѣкоторыхъ штатахъ Швейцаріи и Сѣверной Америки. Другимъ способомъ представительства меньшинства является, такъ называемое, нагроможденіе голосовъ, причемъ тамъ, гдѣ предстоитъ выбрать нѣсколько депутатовъ, избиратели отдаютъ свои голоса не всѣмъ депутатамъ списка, а „нагромождаютъ" по нѣскольку голосовъ сразу на одного или двухъ, которымъ они тѣмъ создаютъ преимущество. Эта система принята только въ штатахъ Иллинойсѣ и Мичиганѣ и возможна только при очень точной и правильной оцѣнкѣ своихъ силъ со стороны каждой партіи. Въ противномъ случаѣ меньшинство легко можетъ побѣдить большинство. Въ Гамбургѣ принята своеобразная система выборовъ, причемъ каждый избиратель подаетъ только одинъ голосъ въ то время, какъ надлежитъ выбрать нѣсколько лицъ. Дальше Гамбурга эта система не пошла. Пропорціональные выборы построены на другомъ принципѣ. Здѣсь вся страна разсматривается, какъ одинъ избирательный участокъ. Все число поданныхъ голосовъ дѣлится на число депутатовъ и, такимъ образомъ, образуется „квотумъ" или число голосовъ, достаточное для выборовъ одного депутата. Всѣ лишніе голоса, поданные за одного депутата, по выборному списку отсчитываются въ пользу слѣдующаго депутата, отмѣченнаго на томъ же спискѣ и т. д. Эта система получила примѣненіе въ Даніи въ исправленномъ видѣ и практикуется тамъ во всѣхъ округахъ, кромѣ двухъ. Она также принята теперь на Косторико и Тасманіи. Сравнительно благопріятные результаты этого опыта однако не обладаютъ достаточной убѣдительностью: опытъ произведенъ въ весьма маломъ масштабѣ и въ большихъ государствахъ еще не примѣнялся. Пропорціональные выборы въ настоящее время рекомендуются въ безчисленныхъ

проектахъ и системахъ. Главнѣйшими изъ этихъ системъ являются, во-первыхъ, система обязательныхъ списковъ, установленныхъ партіями, внѣ которыхъ голосованіе не допускается, и во вторыхъ, система свободныхъ списковъ, при которыхъ избиратель можетъ по произволу дополнять списокъ угодными ему лицами. Послѣдняя система принята нѣкоторыми швейцарскими кантонами и Сербіей. Первая пропагандировалась въ Вюртембергѣ. Всѣ эти опыты очень хороши для малыхъ государствъ, но въ виду своей крайней сложности, чрезвычайной дороговизны и необходимости массы подговительныхъ дѣйствій и пріемовъ врядъ ли практически осуществимы въ государствахъ съ многомилліоннымъ населеніемъ. Интересующихся мы отсылаемъ къ почти необъятной литературѣ о пропорціональныхъ выборахъ, возникшей въ послѣднее время [1]).

Самое принятіе депутатскаго мандата со стороны выбраннаго лица въ громадномъ большинствѣ странъ предоставляется его свободному усмотрѣнію. И это вполнѣ понятно. При выставленіи той или другой кандидатуры по общему правилу требуется только соотвѣтственная рекомендація лица со стороны извѣстнаго числа избирателей, но очень рѣдко выставленіе кандидатуры обусловливается предварительнымъ согласіемъ самаго кандидата. Поэтому въ Англіи, Германіи, Франціи и всѣхъ другихъ государствахъ, кромѣ только Швеціи и Норвегіи, депутатъ всегда вправѣ принять свои полномочія или отказаться отъ нихъ. Только въ двухъ указанныхъ государствахъ требуется для отказа отъ мандата и сложенія его—представленіе установленныхъ закономъ уважительныхъ причинъ [2]).

Такъ сложилось выборное право въ современныхъ государствахъ Европы. На основѣ всеобщаго, равнаго и тайнаго избирательнаго права создалось народное представительство, которое

[1]) Meyer. Wahlrecht. S. 620—653.

E. Villey. Legis. électorale. p. 120—146.

„La représentation proportionnelle. Etudes de legislation et de statistique comparées, publiées sous les auspices de la société pour l'étude de la représentation proportionnelle". Paris 1888.

N. Saripolos. La démoctratie et l'élection proportionnelle, 2 Bde. Paris 1899.

Rosin. Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen. Berlin 1892.

Gageur. Reform des Wahlrechts. Freib. i. Br. und Lpz. 1893.

Iellinek. Recht der Minoritäten, Wien 1898.

Klöti. Die Proportionalwahl in der schweiz. Bern 1901.

Siller. Die Verhältniswahl in „Verwaltungs-Archiv", Bd. 11. Berlin 1902.

[2]) Meyer. Wahlrecht. s. 660—666.

обезпечиваетъ правовому государству закономѣрность его строя, строгій контроль и экономію государственныхъ финансовъ и дѣйствительное соблюденіе пользы общей въ законодательствѣ и правленіи. При помощи своихъ лучшихъ людей составляетъ здѣсь народъ свое представительство, самъ заботится, въ ихъ лицѣ, о своихъ нуждахъ и преобразуетъ весь государственный строй по принципу самоуправленія.

При помощи народнаго представительства общество впервые становится государственнымъ факторомъ, а народъ—органомъ отправленія верховной власти. „Народъ, государство и государственный народъ здѣсь одно и тоже“.

М. Рейснеръ.

Теорія правового государства.

Глава первая.

Начало обособленія властей.

I.

Отличительнымъ моментомъ, характеризующимъ юридическую природу абсолютныхъ монархій стараго порядка, является внѣ и надъ—законный характеръ правительственной власти.

Въ абсолютной монархіи стараго режима правительственная власть не связана, не ограничена закономъ; законъ не налагаетъ на нее никакихъ обязанностей *по отношенію къ подданнымъ* и, слѣдовательно, не предоставляетъ подданнымъ никакихъ правъ по отношенію къ ней.

Въ абсолютныхъ монархіяхъ нѣтъ и не можетъ быть обособленія властей. Всю совокупность государственной дѣятельности, какъ вполнѣ однородной, старый режимъ подводитъ подъ одну категорію, называетъ однимъ именемъ: въ государствахъ стараго режима *правительство* издаетъ законы, правитъ страною и,—по крайней мѣрѣ, отчасти—творитъ судъ. Нѣмецкіе публицисты стараго режима классифицируютъ совокупность актовъ государственной власти по ихъ объектамъ: такъ, они различаютъ международное, военное, финансовое, судебное и др. верховенства. Въ понятіе каждаго верховенства безразлично входитъ, какъ изданіе общихъ и абстрактныхъ нормъ, такъ и совершеніе индивидуальныхъ и конкретныхъ правительственныхъ дѣйствій. Такая классификація, очевидно, возможна только благодаря тому, что публицистикой стараго режима совершенно игнорируется коренное различіе между законодательной и правительственной властью [1]).

[1]) Классификація правъ верховенства у нѣмецкихъ публицистовъ стараго режима весьма разнообразна. Gönner, (Deutsches Staatsrecht. 1804. § 275, стр. 422 и сл.), напр., различаетъ 11 властей: Repräsentative. Ober-

Конечно, законъ, какъ общая и абстрактная норма, извѣстенъ и старому режиму. Ни одна общественная организація не можетъ существовать, ни одно даже частное хозяйство не можетъ вестись путемъ однихъ только индивидуальныхъ и конкретныхъ велѣній. Индивидуальное велѣніе, справедливо говоритъ Іерингъ, рисуетъ власть въ состояніи покоя; одна норма замѣняетъ для власти тысячи индивидуальныхъ велѣній,—и потому собственный интересъ власти—экономія силы, облегченіе труда и т. д.—побуждаетъ ее къ замѣнѣ несовершенной формы индивидуальныхъ велѣній болѣе совершенною формой абстрактныхъ нормъ [1]).

Дѣло, однако, въ томъ, что въ абсолютныхъ монархіяхъ стараго режима законъ, обращаясь къ правительственной власти, теряетъ значеніе авторитетнаго велѣнія *высшей*, безусловно обязательной власти. Онъ является техническимъ пріемомъ управленія,—болѣе цѣлесообразнымъ, но не болѣе обязательнымъ, чѣмъ индивидуальный правительственный актъ. Государственная доктрина стараго режима признаетъ одно только различіе между закономъ и правительственнымъ распоряженіемъ: законъ—общая и абстрактная, правительственное распоряженіе—индивидуальная и конкретная норма. Различіе между закономъ и правительственнымъ распоряженіемъ въ порядкѣ ихъ изданія, а тѣмъ болѣе *въ степени ихъ юридической силы*, остается совершенно неизвѣстнымъ публицистикѣ стараго режима [2]).

Правительство стараго режима—это монархъ. Въ рукахъ монарха сосредоточивается вся полнота, имъ осуществляются всѣ функціи государственной власти. Въ сферѣ *верховнаго управленія*,—

---

aufsehende, Anordnende, Richterliche, Strafende, Vollziehende, Militär, Staatswirthschaftliche, Staatsdienst-und Wurdegebende, Polizei-u. Finanz-Gewalten. Подъ распорядительной властью (Anordnende Gewalt) онъ понимаетъ власть, отъ которой исходитъ: 1) изданіе общихъ нормъ, *законовъ*; 2) предоставленіе особыхъ льготъ, *привилегій*; 3) *приказы* и предписанія для отдѣльныхъ дѣйствій; другими словами, понятіе распорядительной власти охватываетъ у него и законодательную, и правительственную власть. I. Chr. Leist. (Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, стр. 324 и сл.) различаетъ общія права величества и особыя по опредѣленнымъ объектамъ. Къ общимъ правамъ онъ относитъ наблюдающую, законодательную и исполнительную власть. Полицейская власть или полицейское верховенство состоитъ изъ трехъ существенныхъ функцій: полицейскаго надзора, полицейскаго законодательства и полицейскаго исполненія (ib. § 172 стр. 541). Ср. также Schmalz (Das deutsche Staatsrecht 1825 г., § 353, стр. 227).

[1]) Іерингъ. Цѣль въ правѣ (русск. перев.) стр. 249.

[2]) Ср. Leist l. c. § 105 стр. 325; Schmalz l. c. § 363, стр. 234: „Gesetze sind also allgemeine Vorschriften über das, was in allen Fällen einer Art geschehen Soll“.

т. е. въ сферѣ непосредственной дѣятельности монарха, его абсолютная власть является юридически-свободной, неограниченной дѣйствующимъ правомъ. Правительственная власть абсолютнаго монарха такъ же неограничена закономъ, какъ и его законодательная власть. Изданіе общихъ нормъ необходимо для нормальнаго функціонированія государственной власти; но въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, когда эта общая норма, по той или другой причинѣ, стѣсняетъ правительство, послѣднее, т. е. монархъ, можетъ замѣнить ее индивидуальнымъ распоряженіемъ, изданнымъ ad hoc.

Конечно, вслѣдствіе ограниченности человѣческихъ силъ, функціи власти, кромѣ наиболѣе важныхъ, осуществляются монархомъ не лично, а чрезъ посредство должностныхъ лицъ, состоящихъ на его службѣ. Значительная часть правительственной дѣятельности относится къ области *подчиненнаго*, а не верховнаго управленія. Однако, и подчиненное управленіе, іерархически зависимое отъ монарха, не можетъ быть разсматриваемо въ абсолютныхъ монархіяхъ, какъ управленіе подзаконное, какъ управленіе, связанное и ограниченное закономъ. Наоборотъ, внѣзаконный характеръ подчиненнаго управленія въ абсолютной монархіи является безусловно-необходимымъ слѣдствіемъ принципіальной—юридической и фактической—невозможности *послѣдовательнаго* и *стойкаго* отдѣленія подзаконнаго подчиненнаго управленія отъ управленія верховнаго, неограниченнаго закономъ. Въ предѣлахъ своей компетенціи каждое должностное лицо подчиненнаго управленія является выразителемъ—непосредственнымъ, или посредственнымъ—свободной и надъ-законной воли монарха. Поскольку должностное лицо осуществляетъ волю монарха, оно въ такой же мѣрѣ свободно отъ какихъ бы то ни было правовыхъ ограниченій, какъ самъ монархъ. Какъ солнце въ капляхъ воды, абсолютная власть короля отражается во власти безчисленнаго множества лицъ, творящихъ королевскую волю: каждое лицо является монархомъ въ миніатюрѣ. По словамъ одного изъ нѣмецкихъ писателей начала XIX вѣка, каждое должностное лицо должно быть разсматриваемо въ своемъ округѣ, какъ маленькій регентъ [1]). Надзаконный характеръ подчиненнаго

[1]) Цитируется у О. Mayer'a, Deutsches Verwaltungsrecht, т. I, стр. 40, прим. 6. Въ этомъ же смыслѣ еще Монтескье писалъ: „Dans le gouvernement despotique, le pouvoir passe tout entier dans les mains de celui a qui on le confie. Le visir est le despote lui-même et chaque officier particulier est le visir" (Esprit des lois I. V. ch. XVI). Срв. Tocqueville. L'ancien régime et la revolution, passim.

управленія ни въ чемъ не выражается такъ ярко, какъ въ *дискреціонности полномочій* административныхъ органовъ, характеризующей правительственный строй всѣхъ, вообще, государствъ стараго режима.

Конечно, и въ абсолютной монархіи административный законъ обязываетъ подчиненныя власти; но онъ обязываетъ ихъ по отношенію къ предпоставленнымъ властямъ и, въ послѣдней инстанціи, къ монарху; *по отношенію къ подвластнымъ*, къ подданнымъ, подчиненное управленіе является такимъ же неограниченнымъ и свободнымъ, какъ самъ монархъ. По общему правилу, административный законъ стараго режима имѣетъ *инструкціонный* характеръ. Подобно всякой, вообще, инструкціи, административный законъ регламентируетъ обязанности подчиненныхъ властей въ отношеніи къ монарху; онъ устанавливаетъ *внутренній распорядокъ* управленія и только посредственно, опредѣляя дѣятельность властей,—ихъ служебную компетенцію, объемъ предоставленной имъ власти и т. д.—опредѣляетъ и обязанности подданныхъ. Въ большинствѣ случаевъ въ старыхъ монархіяхъ административный законъ не публикуется даже во всеобщее свѣдѣніе: все управленіе старой Франціи покоилось на необнародуемыхъ инструкціяхъ, даваемыхъ королемъ своимъ интендантамъ.

Поскольку законъ, дѣйствительно, имѣетъ такой инструкціонный характеръ, органъ подчиненнаго управленія, превышая власть или бездѣйствуя, нарушаетъ свои обязанности по отношенію къ верховной власти, но никакихъ обязанностей въ отношеніи къ подданному онъ не нарушаетъ, ибо подданный не имѣетъ никакихъ правъ по отношенію къ нему. Несмотря на существованіе административныхъ законовъ, администрація ста, раго режима остается не связанной, не ограниченной закономъ. По терминологіи Канта, абсолютная монархія Западной Европы является государствомъ произвола (Willkürstaat), а не правовымъ государствомъ (Rechtsstaat) [1].

Надзаконный характеръ правительственной власти влечетъ за собою въ абсолютномъ государствѣ безправіе индивида.

Произволъ и безправіе—одно и тоже явленіе, разсматриваемое съ двухъ различныхъ, объективной и субъективной, точекъ

Въ своемъ письмѣ къ Императору Николаю I сен. Сумароковъ говоритъ о министрахъ: „они—цари въ своихъ удѣлахъ“ (цит. у Бочковскаго. Организація государственнаго контроля въ Россіи, 1895 г., стр. 61).

[1]) O. Meyer, l. c. стр. 38 и сл.; въ особенности стр. 43 прим. 9 и стр. 45. Срв. также сжатую, но блестящую характеристику абсолютной монархіи у Otto Gierke. Das deutsche Genossenschaftsrecht I стр. 642 и сл.

зрѣнія. Самая идея субъективнаго публичнаго права,—права, которому соотвѣтствуетъ обязанность государственной власти,—остается совершенно неизвѣстной и чуждой старому режиму. Поскольку, вообще, публицистика стараго режима говоритъ о субъективныхъ публичныхъ правахъ, она понимаетъ подъ ними *естественныя* субъективныя права, выводимыя изъ господствующихъ представленій объ объективномъ естественномъ правѣ.

Любопытный и поучительный фактъ: даже наиболѣе послѣдовательные въ своемъ позитивизмѣ публицисты стараго режима даже такіе антагонисты теоріи естественнаго права, какъ Іоаннъ Яковъ Мозеръ, говоря о субъективныхъ публичныхъ правахъ, по необходимости прибѣгаютъ къ естественно-правовой аргументаціи; и для нихъ субъективныя права являются безусловно необходимымъ выводомъ изъ естественнаго права. И если тѣмъ не менѣе они признаютъ за этими правами позитивный характеръ, то это объясняется исключительно тѣмъ, что естественное право, вообще, позитивируется, какъ извѣстно, философскою мыслью разсматриваемой эпохи [1]).

Субъективныя публичныя права, въ современномъ смыслѣ этого слова,—права по отношенію къ государству, основанныя на правѣ самого государства—остаются неизвѣстными публицистикѣ стараго режима.

По отношенію къ надзаконной правительственной власти у подданнаго нѣтъ и не можетъ быть правъ [2]). У надзаконной власти подданный можетъ просить милости, а не требовать права. Противъ незаконныхъ распоряженій власти у него имѣется одно только средство защиты,—жалоба по начальству, а не судебный искъ. Самая идея административной юстиціи, какъ особой формы *суда*, призваннаго защищать и охранять субъективныя публич-

[1]) I. I. Moser. Von der Landshoheit in Ansehung der Unterthanen Personen und Vermögen, 1773. V Cap., § 7, стр. 38: „Alle Landeseingeborene haben von Natur das Recht, dass, wann sie sich wohl aufführen, der Landesherr sie in seinem Lande dulden muss"; Срв. VII cap., § 4, стр. 70; Срв. Freiherr v. Kreyttmayr. Grundriss des allg. deutschen und Bayrischen Staatsrechtes, Th. I, 1770, § 32 стр. 35 и сл.; § 35, стр. 67 и сл. Schmalz. l. c. § 366, стр. 235: „Dem Gesetze für Privat-Personen gegeben ist der Souverain selbst natürlich nicht unterworfen; nur göttliches Recht bindet ihn, also Naturrecht und Gebot des Christentums und dann die staatsrechtliche Grundgesetze"... Изъ естественнаго права Schmalz выводитъ субъективное право подданныхъ на защиту (Recht auf Schutz).

[2]) Otto Gierke, l. c. стр. 643: „Der Unterthan ist Subject nur im Privatrecht; im öffentlichen Recht lediglich Object; er steht im Staate wie der Laie in der Kirche.

ныя права индивида, остается совершенно чуждой публичному праву стараго режима.

Такъ, въ германскихъ территоріяхъ уже со второй половины XVII в., правительственная дѣятельность самымъ безусловнымъ образомъ изъемлется изъ подъ контроля судебной власти. Принципъ: In Polizeisachen gilt keine Appelation [1]) является безспорной и общепризнанной аксіомой публичнаго права: противъ распоряженій и рѣшеній правительственныхъ органовъ не допускается жалоба въ судъ; остается, конечно, возможной жалоба по начальству. И точно также во Франціи долгая борьба съ парламентами, стремившимися подчинить администрацію страны своему контролю, во второй половинѣ XVII в. заканчивается побѣдою королевской власти. Съ этого времени дѣла административной юстиціи рѣшаются въ первой инстанціи интендантами, всемогущими агентами короля въ мѣстности, и во второй, въ порядкѣ верховнаго управленія, королевскимъ совѣтомъ.

Предъ лицомъ всемогущей, внѣ и надъ—законной администраціи индивидъ безправенъ. Онъ является объектомъ власти, но не субъектомъ правъ, подданнымъ, но не гражданиномъ. „Je n'ai pas lu, говоритъ Руссо, que le titre de *cives* ait jamais été donné aux sujets d'aucun prince.... Les seuls Français prennent tous ce nom de citoyens, parce qu' ils n'en ont aucune veritable idée,.... Sans quoi ils tomberaient en l'usurpant dans le crime de lèse-majesté: ce nom chez eux exprime une vertu et non pas un droit“ [2]).

II.

Признавая *нераздѣльность* власти основнымъ принципомъ абсолютизма, необходимо, однако, замѣтить, что принципъ этотъ не былъ послѣдовательно и вполнѣ осуществленъ абсолютной монархіей стараго режима. И здѣсь, не смотря на возможность обращенія судебнаго дѣла къ непосредственному разсмотрѣнію верховной власти („justice retenue“ во Франціи, „Machtsprüche“ въ Германіи), судебная власть, отчасти благодаря исторической своеобразности судебной организаціи (продажа судебныхъ должностей во Франціи) [3]), отчасти благодаря вполнѣ сознательной

---

[1]) Appelation—обращеніе къ суду.

[2]) J. J. Rousseau. Contrat social l. I. гл. VI.

[3]) Продажу судебныхъ должностей Монтескье защищаетъ слѣдующими соображеніями: „Or, dans une monarchie où quand les charges ne se.

политикѣ власти, успѣла—по крайней мѣрѣ, отчасти—дифференцироваться, отдѣлиться отъ верховной власти и, такимъ образомъ, пріобрѣсти *подзаконный* характеръ. Самый фактъ существованія множества чрезвычайныхъ судилищъ, создаваемыхъ ad hoc для опредѣленной категоріи дѣлъ, а иногда и для опредѣленнаго дѣла, неопровержимо доказываетъ относительную независимость обыкновенныхъ судовъ.

Въ Германскихъ государствахъ къ концу XVIII в. непосредственное участіе верховной власти въ отправленіи гражданской и уголовной юстиціи становится все болѣе и болѣе рѣдкимъ. Такъ, напримѣръ, уже въ 1739 г. прусскій король Фридрихъ Вильгельмъ I грозитъ повѣсить безъ пощады, рядомъ съ собакой, каждаго, кто посмѣетъ обратиться къ нему съ жалобой на рѣшенное судами дѣло. Рескриптомъ 22 октября 1752 г. Фридрихъ Великій объявляетъ, что онъ не намѣренъ непосредственно вмѣшиваться въ отправленіе правосудія, такъ какъ онъ желаетъ, чтобы все совершалось сообразно съ правомъ и законами страны, которымъ онъ самъ готовъ подчиниться въ своемъ собственномъ дѣлѣ. Около того же времени канцлеръ Фридриха Великаго. Jarigues, въ своемъ сочиненіи Réflexions philosophiques, выражающемъ воззрѣнія самого Фридриха, пишетъ, что монархъ, который господствуетъ надъ свободными людьми и правитъ ими сообразно съ законами, никогда не долженъ осуществлять судебной должности, ибо самое справедливое рѣшеніе монарха остается беззаконнымъ и противорѣчитъ учрежденіямъ страны. Наконецъ, правительственное распоряженіе 1772 г. объявляетъ, „какъ первое основаніе нашего судебнаго устройства“, что никакое дѣло, рѣшенное судомъ въ послѣдней инстанціи, не можетъ быть разсматриваемо и перерѣшаемо вновь [1]).

---

vendroient pas par un règlement public, l'indigence et l'avidité des courtisans les vendroient tout de même, le hasard donnera de meilleurs sujets que le choix du prince. (De l'esprit des lois l. V ch. XIX).

[1]) См. Stölzel, Fünfzehn Vorträge aus d. Brandenb.—Preüss. Rechts— und Staatsgeschichte стр. 150 и сл.

Исторія русскаго права свидѣтельствуетъ объ аналогичномъ стремленіи верховной власти и у насъ отдѣлить отъ верховнаго управленія судебную функцію. Такъ, въ Петровскомъ указѣ объ учрежденіи рекетмейстерской должности при Сенатѣ мы читаемъ: „Въ случаѣ же . . . . , что оные-же неудовольствованные челобитчики отъ своей неразумной продерзливости и онаго Сената правосудіемъ не удовольствуются, потомъ имъ уже больше никуда своего челобитья не имѣть; понеже тотъ вышній Сенатъ отъ его Ц. В. высокоповѣреннымъ есть и въ особахъ честныхъ и знатныхъ состоитъ, которымъ не только челобитчиковы дѣла, но и пра-

Мы видимъ, такимъ образомъ, что отдѣленіе судебной функціи отъ законодательной явилось непосредственнымъ результатомъ естественнаго развитія политической жизни; уже по одному этому несправедливо считать начало обособленія властей абстрактнымъ измышленіемъ теоретической мысли, непримѣнимымъ къ дѣйствительной жизни. Въ сущности, уже Генрихъ Кокцей въ концѣ XVII в., провозгласивъ начало: „Princeps ex plenitudine potestatis jus quaesitum subditis auferre non potest", тѣмъ самымъ провозгласилъ начало обособленія властей.

Если, такимъ образомъ, въ отношеніи къ обособленію судебной власти практика предшествуетъ теоріи, то въ отношеніи къ обособленію правительственной власти теорія предшествуетъ практикѣ. Только благодаря великимъ завоеваніямъ освободительной философіи XVIII в. оказалось возможнымъ отдѣленіе правительственной власти отъ законодательной, или, другими словами, возникновеніе правового государства нашихъ дней.

III.

Родоначальникомъ современной теоріи правового государства является Монтескье.

Впервые Монтескье въ обособленіи властей [1]) усматриваетъ необходимое условіе—гарантію политической свободы; подъ политической свободой гражданина онъ понимаетъ спокойствіе его духа, проистекающее изъ увѣренности въ собственной безопасности, въ неприкосновенности своихъ правъ.

Въ отличіе отъ другихъ государствъ, Англія непосредственной цѣлью своей конституціи полагаетъ политическую свободу; поэтому, на англійской конституціи можетъ и должно быть изучаемо обособленіе властей.

вленіе государственное повѣрено есть; и кто дерзнетъ о томъ Его-же Величеству бить челомъ, и тотъ смертному осужденію повиненъ будетъ" (I П. С. З., № 3261. п. 5). Правда, ни Петру Великому, ни его ближайшимъ преемникамъ не удалось достигнуть дѣйствительнаго отдѣленія судебной функціи отъ функціи активнаго управленія. Однако, и въ самодержавной Россіи такое отдѣленіе и, вмѣстѣ съ нимъ, подзаконность гражданскаго и уголовнаго суда осуществлены были великой судебной реформой Императора Александра II.

[1]) Монтескье нигдѣ не говоритъ о раздѣленіи (division, séparation) властей; терминъ, имъ употребляемый: distribution des trois pouvoirs, всего точнѣе перевести: распредѣленіе властей. Мы говоримъ объ *обособленіи властей*, такъ какъ этотъ терминъ, по нашему мнѣнію, правильнѣе всего передаетъ внутренній смыслъ разсматриваемой теоріи.

Съ рѣзкой категоричностью указываетъ Монтескье на опасность, грозящую политической свободѣ отъ соединенія законодательной, исполнительной и судебной власти въ однѣхъ и тѣхъ же рукахъ.

Если законодательная и исполнительная власть, говоритъ онъ, нераздѣльны другъ отъ друга, въ государствѣ нѣтъ свободы, потому-что монархъ или собраніе могутъ издавать тиранническіе законы, чтобы тираннически ихъ исполнять. Точно также не можетъ быть свободы, если судебная власть не отдѣлена отъ законодательной и исполнительной, ибо въ первомъ случаѣ судья будетъ законодателемъ и власть его надъ жизнью и свободой гражданъ будетъ произвольной; во второмъ—судья будетъ имѣть силу притѣснителя. Все погибло, если всѣ эти три власти соединены въ рукахъ одного и того же лица, аристократическаго или народнаго собранія [1]).

Не подлежитъ сомнѣнію, что принципъ обособленія властей въ правильномъ его пониманіи лежитъ въ основѣ современнаго конституціоннаго строя.

Представительное начало, какъ таковое, опредѣляетъ собою соціальную природу конституціоннаго государства; подзаконность правительственной власти, осуществляемая *путемъ* представительной организаціи законодательства, опредѣляетъ собою юридическую его природу. Въ республикѣ законодательная власть принадлежитъ парламенту или народному собранію, исполнительная— президенту въ исполнительной коллегіи. Въ конституціонной монархіи органомъ законодательной власти является „король въ парламентѣ“, органомъ правительственной власти—юридически отъ него отличный „король въ кабинетѣ“. Въ конституціонной монархіи воля „короля въ парламентѣ“, т. е. законъ точно такъ же связываетъ и обязываетъ „короля въ кабинетѣ“, какъ въ республикѣ воля парламента—президента.

Несмотря на это, теорія Монтескье отнюдь не пользуется всеобщимъ признаніемъ. Двѣ существенно-важныхъ ошибки, допущенныя Монтескье, въ значительной мѣрѣ, искажаютъ правильную и глубокую мысль, лежащую въ основѣ его теоріи.

Первая ошибка—сближеніе теоріи обособленія властей съ теоріей, такъ называемой, *смѣшаной* формы правленія.

Изъ трехъ властей Монтескье, одна судебная власть должна быть, по его мнѣнію, осуществляема не постояннымъ учрежде-

---

[1]) De l'esprit des lois, кн. XI гл. VI; см. также кн. VI. гл. III. V. VI и VII. кн. XI гл. XI и др.

ніемъ, а присяжными судьями, извлекаемыми изъ среды народа. *Организованный* характеръ должны имѣть только *двѣ* власти—исполнительная и законодательная; изъ нихъ первая, т. е. исполнительная власть, должна быть поручена монарху; вторая, т. е. законодательная, должна принадлежать двумъ палатамъ. Одна изъ палатъ должна быть народной; а такъ какъ непосредственное осуществленіе народомъ законодательной власти невозможно въ большихъ государствахъ и неудобно въ малыхъ, то народъ долженъ осуществлять свою власть черезъ посредство избираемыхъ имъ народныхъ представителей. Другая палата должна быть аристократической; она должна представлять „сословіе знатныхъ", отличное отъ народа благородствомъ происхожденія, почестями, богатствомъ. Слитое съ народомъ, аристократическое меньшинство неизбѣжно оказалось-бы порабощеннымъ народнымъ большинствомъ; поэтому, оно должно образовать особое „сословіе", имѣющее право останавливать рѣшеніе народа точно такъ же, какъ народъ имѣетъ право останавливать его рѣшенія.

Монархъ, аристократическое собраніе и собраніе народныхъ представителей,—таковы необходимые элементы правильной организаціи государственной власти, основанной на обособленіи властей. Эти элементы, въ своей совокупности, образуютъ такъ называемую *смѣшаную*,—или, по терминологіи Монтескье, *умѣренную* форму правленія. Изъ всѣхъ, вообще, возможныхъ формъ правленія смѣшаная или умѣренная форма является, по мнѣнію Монтескье, наилучшей [1]).

Ученіе Монтескье о смѣшаной формѣ правленія представляется несостоятельнымъ въ двухъ отношеніяхъ.

Прежде всего, смѣшаная форма правленія отнюдь не можетъ быть признана *наилучшимъ*, т. е. наиболѣе совершеннымъ типомъ политической структуры государства.

Съ исторической точки зрѣнія, смѣшаная форма является не чѣмъ инымъ, какъ переходомъ отъ стараго порядка къ новому, компромиссомъ между чуждыми другъ другу началами,—еще не

[1]) Въ аристократической Венеціи Монтескье находитъ обособленіе властей: Большой Совѣтъ осуществляетъ законодательную, прегади—исполнительную, Совѣтъ Сорока — судебную власть. Все зло, по мнѣнію Монтескье, заключается въ томъ, что всѣ эти власти состоятъ изъ магистратовъ одного и того же (аристократическаго) класса, вслѣдствіе чего онѣ образуютъ, въ сущности, одну и ту-же власть (De l'esprit des lois, кн. XI гл. VI). Наоборотъ, въ царскомъ Римѣ конституція была монархической, аристократической и народной, вслѣдствіе чего гармонія власти была такова, что первыя царствованія не знали ни зависти, ни конфликтовъ (ib. кн. XI гл. XII).

вполнѣ отжившимъ началомъ абсолютизма и сословности, и развивающимся, но не успѣвшимъ еще окончательно восторжествовать, демократическимъ началомъ. Разсматриваемая съ этой точки зрѣнія, смѣшаная форма правленія является, такимъ образомъ, не идеальной, а временной и переходной формой: основанная на компромиссѣ, на комбинаціи трехъ чуждыхъ другъ другу элементовъ, монархическаго, аристократическаго и демократическаго, она находится въ состояніи неустойчиваго равновѣсія и выходитъ изъ него при усиленіи одного изъ этихъ элементовъ.

Такъ, въ Англіи, въ странѣ, осуществившей въ XVIII в., по мнѣнію Монтескье, идеалъ государственнаго устройства, демократическій элементъ, въ настоящее время, почти окончательно уже вытѣснилъ элементъ аристократическій и въ чрезвычайной степени умалилъ значеніе монархическаго элемента. Корона въ Великобританіи является въ настоящее время, по выраженію Беджгота, не болѣе, какъ орнаментальною частью конституціи; палата лордовъ, нѣкогда управлявшая Англіею, потеряла почти всякое значеніе съ тѣхъ поръ, какъ центръ тяжести государственной жизни перемѣстился въ нижнюю палату. Но и въ настоящемъ своемъ значеніи верхняя палата вызываетъ нареканія и недовольство со стороны демократическихъ элементовъ общества. Дайси, лучшій знатокъ англійскаго государственнаго права, полагаетъ, что дни верхней палаты сочтены и что въ скоромъ будущемъ ей придется уступить могущественному натиску демократическихъ теченій. Во всякомъ случаѣ, существованіе свое англійская верхняя палата покупаетъ цѣною своей ничтожности. Что касается другихъ конституціонныхъ государствъ, то необходимо замѣтить, что только въ нѣкоторыхъ изъ нихъ, напр., въ Венгріи, Австріи, Германіи, отчасти Италіи, верхнія палаты сохранили аристократическій характеръ. Въ большинствѣ государствъ онѣ либо основаны на федеративномъ началѣ, либо состоятъ изъ такихъ же народныхъ представителей, какъ и нижнія палаты; ни въ томъ, ни въ другомъ случаѣ онѣ, разумѣется, аристократическаго элемента не представляютъ.

Какъ историческій типъ государственнаго устройства, смѣшаная форма далеко не всегда и не вездѣ оказывается возможной. Въ основѣ разсматриваемой теоріи лежитъ совершенно несостоятельная мысль о возможности искусственнаго возсозданія элементовъ, изъ которыхъ слагается идеально-организованная государственная власть. Въ дѣйствительности же, большинство государствъ было бы навсегда обречено на „неправильное“ существованіе, если бы смѣшаная форма правленія являлась единственно—пра-

вильной. Не можетъ, напримѣръ, въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ возникнуть монархическая власть,—и, именно потому не можетъ, что въ великой демократической республикѣ не имѣется вовсе необходимыхъ для монархіи соціальныхъ элементовъ. Яркой и убѣдительной иллюстраціей невозможности искуственнаго возсозданія новыхъ общественныхъ элементовъ является попытка Наполеона I образовать вокругъ себя новую имперскую аристократію, хранительницу имперіи и династіи. Раздавая громкіе титулы, Наполеонъ создалъ раззолоченную толпу униженно-льстивыхъ лакеевъ, измѣннически предавшихъ его въ ту минуту, когда власть ускользнула изъ его рукъ.

Переходный и переходящій характеръ, такъ называемой, смѣшаной формы правленія, въ связи съ невозможностью искуственнаго образованія тѣхъ элементовъ, которые являются необходимыми ея предположеніями,—эти факты съ достаточной убѣдительностью свидѣтельствуютъ о несостоятельности теоріи, считающей смѣшаную форму единственно правильной.

Современнымъ государствомъ является только демократическое государство. Въ зависимости отъ историческихъ условій, въ одномъ случаѣ, это демократическое государство облекается въ форму конституціонной монархіи, въ другомъ — въ форму представительной или непосредственной республики; и въ томъ, и въ другомъ случаѣ, обособленіе властей не можетъ и не должно идти въ разрѣзъ съ демократической природой современнаго государства.

Другая—въ высшей степени существенная ошибка Монтескье—заключается въ сближеніи теоріи обособленія властей съ теоріей *уравновѣшенія* или *координаціи* ихъ.

Разсматривая обособленіе властей, какъ необходимую гарантію политической свободы, Монтескье справедливо полагаетъ, что оно должно быть устойчивымъ и неизмѣннымъ. А это, по его мнѣнію, возможно только въ томъ случаѣ, если ни одна изъ властей не является настолько сильной, чтобы узурпировать полномочія другихъ. Поэтому, необходимо, чтобы одна власть останавливала другую [1]): необходимо равновѣсіе, *балансированіе* властей [2]).

---

[1]) De l'E. d. L. кн. XI гл. IV.

[2]) Въ Римѣ, по мнѣнію Монтескье, народъ имѣлъ огромную власть, которую необходимо было уравновѣсить другою (qu'il falloit b a l a n c e r par un autre); сенатъ былъ недостаточнымъ противовѣсомъ народа (Le senat ne suffisoit pas pour c o n t r e b a l a n c e r le peuple). De l'E. d. L. кн. XI гл. XVIII

Для того, чтобы учредить умѣренное правленіе, необходимо урегулировать власти, „прибавить, такъ сказать, гирю къ одной изъ нихъ для того, чтобы она уравновѣшивала другую“ [1]). Власти должны быть равносильны; онѣ должны либо дѣйствовать согласно, либо пребывать въ равновѣсіи, т. е. бездѣйствовать вовсе [2]).

На теоріи уравновѣшенія властей Монтескье основываетъ свое ученіе объ отдѣльныхъ институтахъ конституціоннаго строя,—о королевской власти, о двупалатной системѣ, о взаимоотношеніи между законодательной и правительственной властью и др. [3]).

А между тѣмъ не подлежитъ сомнѣнію, что обособленіе властей, понимаемое, какъ ихъ уравновѣшеніе, находится въ прямомъ противорѣчіи съ принципомъ *единства* государственной власти; именно потому всѣ, вообще, критики теоріи Монтескье свои возраженія направляютъ не противъ принципа обособленія, а противъ принципа уравновѣшенія властей.

До настоящаго времени во главѣ противниковъ теоріи обособленія властей называютъ обыкновенно Руссо. Дѣйствительно, абсолютистъ Руссо—противъ *раздѣленія власти*: законодательная власть суверена—народа должна быть едина и нераздѣльна. Но и Руссо въ отдѣленіи исполнительной власти отъ законодательной усматриваетъ необходимое условіе подзаконности исполнительной власти, ея подчиненія власти законодательной.

Какъ извѣстно, демократіей Руссо называетъ такую форму правленія, въ которой законодательная и исполнительная власти, неотдѣленныя другъ отъ друга, находятся въ рукахъ суверена—

---

[1]) Pour former un gouvernement modéré il faut combiner les puissances, les régler, les tempérer, les faire agir; donner, pour ainsi dire, un lest à l'une pour la mettre en état de résister à une autre (De l'E. d. L. кн. V гл. XIV in fine).

[2]) ib. кн. XI гл. VI.

[3]) Объ этомъ см. ниже.—Въ виду всѣхъ вышеприведенныхъ цитатъ никакъ нельзя согласиться съ мнѣніемъ Н. М. Коркунова, будто понятію равновѣсія властей Монтескье „не придавалъ особеннаго значенія“. (Указъ и законъ, стр. 207). Точно также неправильно утвержденіе Rehm'a (Allgemeine Staatslehre стр. 236 и 286), будто, по ученію Монтескье, исполнительная власть должна быть подчинена законодательной (Срв. Iellinek, Das Recht d. mod. Staates I стр. 454 прим.). Теорія Монтескье объ уравновѣшеніи властей для правильнаго ея пониманія должна быть поставлена въ связь съ механической концепціей государства, вообще, господствовавшей въ философіи права XVII и XVIII в.в. Объ уравновѣшеніи властей въ ученіи Локка и Блекстона см. у Rehm'a, н. с. стр. 229 и сл., 244 и сл.

народа. Казалось бы, говоритъ онъ, что не можетъ быть лучшей конструкціи, чѣмъ та, въ которой исполнительная власть соединена съ законодательной; но, именно, такое соединеніе влечетъ за собою неудовлетворительность управленія во многихъ отношеніяхъ. Въ демократіяхъ не различаются вещи, которыя *должны быть* различаемы. Тотъ, кто издаетъ законы, не долженъ ихъ исполнять. Народное собраніе не должно отвлекать своего вниманія отъ общихъ вопросовъ, сосредоточивая его на вопросахъ частныхъ [1]). Исполнительная власть (la force publique) должна быть вручена сувереномъ соотвѣтственному агенту, который соединяетъ ее въ своихъ рукахъ и осуществляетъ сообразно указаніямъ общей воли [2]). Исполнительная власть, по опредѣленію Руссо, есть новый „корпусъ", отличный отъ подданныхъ и суверена, занимающій между ними посредствующее мѣсто [3]). Суверенъ и правительство — эти два отдѣльныхъ „corps"—должны быть строго отдѣлены другъ отъ друга. Если суверенъ хочетъ управлять или правительственная власть издавать законы, твердое правило уступаетъ мѣсто безпорядку, сила и воля не дѣйствуютъ гармонично, государство разлагается и впадаетъ въ деспотизмъ, или анархію [4]).

Послѣднія слова—не что иное, какъ новая варіація теоріи обособленія властей Монтескье [5]).

---

[1]) Il semble donc, qu'on ne saurait avoir une meilleure constitution que celle où le pouvoir exécutif est joint au législatif; mais c'est cela même qui rend ce gouvernement insuffisant à certains égards, parce que les choses qui doivent être distinguées ne le sont pas... Il n'est pas bon que celui qui fait les lois les exécute, ni que le corps du peuple detourne son attention des vues générales pour les donner aux objets particuliers (Contrat social, кн. III гл. IV).

[2]) Ib. кн. III гл. I.

[3]) „.... un nouveau corps dans l'Etat, distinct du peuple et du souverain et intermediaire entre l'un et l'autre" (Ib.).

[4]) Ib.; подъ сильнымъ вліяніемъ Руссо, а не Монтескье, Кантъ, въ своихъ „Metaphysische Anfangsgründe d. Rechtslehre (2 изд. 1798 г. стр. 195 и 199) пишетъ: „Ein jeder Staat enthält drei Gewalten in sich, d. i. den allgemeinen Willen in dreifacher Person.... Die drei Gewalten sind einander als so viel moralische Personen beigeordnet. (цит. у Bernatzik'а въ Archiv für öff. Recht V (1890) стр. 209 (прим. 149).

[5]) Мы не можемъ согласиться съ мнѣніемъ М. М. Ковалевскаго (Происхожденіе современной демократіи т. I стр. 614 и сл.), будто Руссо говоритъ не только о раздѣленіи, но и о равновѣсіи властей, въ томъ самомъ смыслѣ, въ какомъ понималъ его Монтескье. Это мнѣніе опровергается тѣми самыми цитатами изъ Руссо, которыя, въ его подтвержденіе, приводятся проф. Ковалевскимъ. И вообще, теорія равновѣсія властей стоитъ въ безусловномъ противорѣчіи съ политической философіей Руссо.

Съ безусловно - отрицательнымъ отношеніемъ къ теоріи Монтескье мы встрѣчаемся въ современной германской литературѣ публичнаго права. По словамъ Лабанда, въ германской политической и государственно-правовой литературѣ по вопросу о несостоятельности этой теоріи съ давнихъ поръ установилось почти полное единогласіе [1]).

Однако, и здѣсь отрицательное отношеніе къ теоріи Монтескье направлено не столько противъ принципа обособленія, сколько противъ принципа уравновѣшенія властей. Впервые Р. ф. Молемъ было категорически указано, что „раздробленіе государственной власти на три другъ отъ друга обособленныхъ и *независимыхъ* власти разлагаетъ государственный организмъ, превращаетъ единство во множество и практически ведетъ къ анархіи и разрушенію [2]). Позднѣйшіе авторы, отвергая теорію Монтескье, ссылаются на одного Моля, не прибавляя къ сказанному имъ ни одного новаго аргумента [3]). Между тѣмъ, само собою очевидно, что приведенный аргументъ направленъ не противъ обособленія, а противъ уравновѣшенія властей. Что касается теоріи обособленія властей, то, именно, въ германской доктринѣ—уже послѣ того, какъ Лабандъ такъ увѣренно отмѣтилъ „почти полное единогласіе“ въ отрицательномъ къ ней отношеніи—мы встрѣчаемся съ *возрожденіемъ* этой теоріи,—въ ея новомъ, единственно-правильномъ значеніи [4]).

Не подлежитъ сомнѣнію, что теорія уравновѣшенія властей, возникшая на почвѣ механической концепціи государства, противорѣчитъ принципу единства и нераздѣльности государственной власти. Если, дѣйствительно, государственная власть едина, то въ государствѣ всегда и необходимо существуетъ *верховная* власть, воля которой, именуемая закономъ, опредѣляя организацію и дѣятельность остальныхъ властей, стоитъ выше ихъ всѣхъ. Правильно понимаемое обособленіе властей ничего общаго съ раздѣленіемъ власти не имѣетъ. Такое обособленіе требуетъ отдѣленія правительственной и судебной власти отъ законодательной не для того, чтобы ихъ поставить рядомъ съ нею, а для того, чтобы ихъ подчинить ей; оно требуетъ *подзаконности* правительственной и судебной власти.

---

[1]) Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2 изд. I стр. 493 прим. 2.

[2]) R. v. Mohl, Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften I, стр. 274.

[3]) Laband (l. c.); Gareis, Allgemeines Staatsrecht, стр. 34; Bernatzik l. c., стр. 208 прим. 148 и др.

[4]) См. ниже, гл. I § IV.

Въ этомъ—и только въ этомъ—своемъ значеніи начало обособленія властей должно быть разсматриваемо, какъ краеугольный камень западно-европейскаго конституціонализма. Отдѣленіе правительственной власти отъ законодательной, а также судебной—отъ той и другой, является необходимымъ условіемъ подзаконности какъ правительственной, такъ и судебной власти; именно, потому обособленіе властей является основнымъ принципомъ правового государства.

IV.

Правовымъ государствомъ мы называемъ государство, которое въ своей дѣятельности, въ осуществленіи правительственныхъ и судебныхъ функцій, связано и ограничено правомъ, стоитъ подъ правомъ, а не внѣ и надъ нимъ.

Современное государство осуществляетъ двоякаго рода функцію. Съ одной стороны, государство *законодательствуетъ*; государственная власть является *творцомъ* положительнаго права. Съ другой стороны, то же государство *управляетъ*: оно дѣйствуетъ, осуществляя свои интересы, въ предѣлахъ имъ-же самимъ создаваемаго права.

Законодательствуя, государство свободно; оно не связано положительнымъ — обычнымъ и законодательнымъ — правомъ. Нѣтъ вѣчныхъ обычаевъ и законовъ. Положительное право не ставитъ никакихъ границъ законодательному творчеству государства. Конституція опредѣляетъ организацію государственной власти,—процессъ правотворчества, но не его содержаніе. Если въ конституціонномъ государствѣ король, безъ участія парламента, издаетъ законъ, этотъ законъ будетъ недѣйствительнымъ, но не потому, что конституція ограничиваетъ законодателя, а потому, что король безъ парламента, по конституціи, не законодатель. Изданіе нѣкоторыхъ законовъ, напр., учредительныхъ или основныхъ, ставится конституціоннымъ правомъ въ особыя условія; изданный безъ соблюденія этихъ условій законъ будетъ недѣйствительнымъ,—но онъ будетъ таковымъ только потому, что онъ не будетъ закономъ. По самому существу своему, законодательная власть не можетъ быть ограничена закономъ [1].

Наоборотъ, то же государство, въ лицѣ своей правительственной власти,—правящее, а не законодательствующее государство—ограничено дѣйствующимъ положительнымъ правомъ.

[1] O. Mayer. Deutsches Verwaltungsrecht I, стр. 67. „Gesetz wird nicht vom Gesetze gebunden, das ist selbstverständlich".

Издавая законъ, государство связываетъ и обязываетъ имъ не только подчиненныхъ ему индивидовъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ,—посредственно или непосредственно—и само себя. Законъ возлагаетъ на правительственную власть опредѣленныя обязанности и предоставляетъ ей опредѣленныя права,—и, такимъ образомъ, государство въ лицѣ правительственной власти, является *правовымъ субъектомъ*,—субъектомъ публичныхъ (и, разумѣется, гражданскихъ) обязанностей и правъ.

Два одинаково безспорныхъ положенія: „государство творитъ право" и „государство является правовымъ субъектомъ" находятся, повидимому, въ непримиримомъ противорѣчіи другъ съ другомъ.

Какъ разрѣшается это противорѣчіе? Какимъ образомъ государство можетъ быть подчинено имъ-же самимъ создаваемому праву? Какимъ образомъ правотворящее государство можетъ быть въ то же время государствомъ правовымъ?

Отвергая теорію обособленія властей, германская доктрина не въ состояніи дать на этотъ вопросъ никакого отвѣта.

Единственная попытка юридической конструкціи правового государства въ германской литературѣ,—это теорія „самообязыванія" государственной власти, предложенная извѣстнымъ Гейдельбергскимъ профессоромъ Еллинекомъ. По мнѣнію Еллинека, основа правового государства имѣетъ метаюридическій характеръ; такой основой является этическая связанность государства его собственнымъ правомъ. Конечное основаніе всякаго права заключается въ неподдающемся дальнѣйшему обоснованію убѣжденіи въ томъ, что оно есть право дѣйствующее, что оно имѣетъ нормативную силу, дѣлающую его стимуломъ поведенія. Государство самоограничивается правомъ потому, что, по господствующимъ въ настоящее время воззрѣніямъ, абстрактныя волеизъявленія государства связываютъ собственную его волю. Несмотря на наличныя убѣжденія въ самой широкой свободѣ законодательства, самому законодателю въ настоящее время чуждо теоретическое представленіе объ абсолютно-несвязанной законодательной власти [1]).

Нельзя, конечно, не согласиться съ Еллинекомъ въ томъ, что государство „связано" правомъ и только потому является въ своихъ отношеніяхъ къ индивидамъ и другимъ государствамъ

---

[1]) Г. Еллинекъ. Право современнаго государства (русск. перев.) I стр. 238 и сл. См. *его-же*, Die rechtliche Natur der Staatenverträge стр. 14 и сл.; Lehre von den Staatenverbindungen стр. 30 и сл.; Gesetz und Verordnung стр. 198 и сл.; System der subjectiven öffentlichen Rechte стр. 184 и сл.

правовымъ субъектомъ. Поскольку государство творитъ право, оно связываетъ, слѣдовательно, своимъ правомъ само себя. Но, съ другой стороны, въ отличіе отъ Еллинека, необходимо признать, что этой связанности подлежитъ не государство вообще, а только дѣйствующее, управляющее государство,—государство, поскольку оно, *въ предѣлахъ права*, свободно осуществляетъ свои интересы. Правовымъ субъектомъ государство является въ лицѣ своей *подзаконной*, правительственной и судебной власти. Наоборотъ, совершенно неубѣдительны попытки Еллинека доказать, что *положительное* право,—и, въ частности, законъ—связываетъ и обязываетъ самого законодателя [1]).

Но если, такимъ образомъ, существо правового государства заключается, именно, въ подчиненности праву, въ подзаконности правительственной и судебной власти, то, очевидно, обособленіе властей является необходимымъ предположеніемъ правового государства. Только благодаря такому обособленію правительственная и судебная власти подчинены законодательной; только благодаря ему, государство, въ лицѣ подзаконныхъ властей, является правовымъ субъектомъ, лицомъ публичнаго права.

Въ германской литературѣ уже Тонъ съ полной опредѣленностью указываетъ на обособленіе властей, какъ на необходимое условіе подзаконности правительственной власти [2]). Въ послѣднее время съ такимъ же указаніемъ мы встрѣчаемся у цѣлаго ряда германскихъ публицистовъ. Такъ, напримѣръ, по словамъ Отто Майера, къ существу правового государства относится установленіе различія между законодательной властью,—то, такъ часто ошибочно понимаемое, обособленіе властей (Trennung der Gewalten), которое германскія государства ввели у себя по французскому образцу и, до сихъ поръ, не смотря на всѣ предостереженія (aller Verwahrungen ungeachtet), фактически сохранили въ дѣйствіи [3]). Признавая, что государство обязывается государствомъ, говоритъ Тецнеръ, мы тѣмъ самымъ различаемъ государство, какъ законодателя, отъ государства, какъ субъекта правительственной власти. Въ распредѣленіи законодательства и управленіи между различными органами идея объ управляющемъ государ-

[1]) Срв. Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I стр. 86 и сл.; Tezner въ Grünhut's Zeitschrift für privat und öffentliches Recht Bd. 21 (1894 г.) стр. 162 и сл.

[2]) Thon, Rechtsnorm und subjectives Recht, стр. 141 и сл.

[3]) Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I. 67; см. также критику теоріи самообязыванія Еллинека, стр. 86 и сл. Его же, Theorie des französichen Vervaltungsrecht стр. 1 и сл.

ствѣ, связанномъ государствомъ, какъ законодателемъ, получаетъ свое, такъ сказать, видимое выраженіе [1]). Органическое отдѣленіе управленія отъ законодательства является, по словамъ Сарвея, исходнымъ моментомъ правового государства [2]).

V.

Правовымъ государствомъ является государство, осуществившее въ своей организаціи начало обособленія властей. Осуществленіе этого начала возможно не иначе, какъ въ условіяхъ представительной формы правленія. Правовое и конституціонное государство—синонимы; отожествленіе понятій правового и конституціоннаго государства является общимъ мѣстомъ современной германской доктрины государственнаго права [3]).

Господство законодательной власти въ конституціонномъ государствѣ обусловлено, прежде всего, представительнымъ характеромъ ея организаціи. Парламентъ въ конституціонномъ государствѣ всегда и необходимо разсматривается—съ большимъ или меньшимъ основаніемъ, въ зависимости отъ природы дѣйствующаго избирательнаго права—какъ непосредственный выразитель народной воли. Законъ—общая воля (volonté générale)—господствуетъ надъ частными волеизъявленіями отдѣльныхъ органовъ государственной власти. Законъ и правительственное распоряженіе—по самому своему происхожденію — несоизмѣримыя величины; различіе ихъ источниковъ обусловливаетъ различную степень ихъ значенія и силы. Для того, чтобы законодательная власть стояла выше всѣхъ другихъ властей государства, необходимо, чтобы органъ законодательной власти, по своему происхожденію и составу, стоялъ внѣ бюрократическаго механизма упра-

---

1) Tezner, 1 c. стр. 163 и сл.

2) Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht стр. 20 и сл.; см., въ особенности, стр. 31 и 33. Въ томъ же смыслѣ и съ такою же опредѣленностью Richard Schmidt, Allgemeine Staatslehre, стр. 209 и сл.: Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen, стр. 3; изъ болѣе раннихъ Hermann Schulze, Preussisches Staatsrecht, II, стр. 206.

3) Mohl. Geschichte und Litteratur I стр. 227 и сл. Otto Mayer, 1. c. стр. 38 и сл.; стр. 53 и сл. Sarwey, 1. c. стр. 17; Gneist, Rechtsstaat стр. 161; Schulze, Das Preussische Staatsrecht I стр. 358 и сл., и др. Менѣе категорично, но, по существу, въ томъ же смыслѣ высказывается Richard Schmidt стр. 214: „Der absolute Staat ist der unausgebildete Rechtsstaat, der Verfassungsstaat tritt ihm in Hinblick auf die Rechtsherrschaft als ausgeqildeter Rechtsstaat gegenüber. Срв. также Rosin 1 с. стр. 3; „Erst im Verfassungstaate kann daher der Rechtsstaat zur vollkommenen Realität gelangen“.

ленія и надъ нимъ. Въ представительномъ государствѣ бюрократія служитъ народу, а не народъ бюрократіи.

Самое понятіе закона, какъ *высшей нормы* по сравненію со всѣми другими нормами, — другими, хотя бы и столь же общими, волеизъявленіями государственной власти — возникаетъ впервые въ конституціонномъ государствѣ.

Какъ уже указано выше, публицистикѣ стараго режима извѣстно одно только материальное понятіе закона. Подъ закономъ понимается не только общая норма, исходящая отъ верховной власти, наоборотъ, конкретное велѣніе, исходящее отъ той же власти, не признается закономъ и, въ противоположность закону, называется декретомъ, ордонансомъ, патентомъ, Verordnung и т. д. Само собою разумѣется, что такое материальное понятіе закона [illegible]

[illegible]

Въ настоящее время формальное понятіе закона является господствующимъ въ конституціонной доктринѣ. Законъ—волеизъявленіе высшей законодательной власти; волеизъявленія правительственной власти,—напр., правительственныя распоряженія „короля въ кабинетѣ“ — юридически дѣйствительны лишь въ мѣру ихъ соотвѣтствія закону. Въ формальномъ понятіи закона мы находимъ, такимъ образомъ, наиболѣе яркое выраженіе идеи господства законодательной власти надъ властью правительственной и судебной [1]).

Господство законодательной власти, покоящееся на обособленіи властей, является необходимымъ условіемъ *подзаконности* правительственной власти, правомѣрнаго характера отношеній между правительственною властью и гражданами. Въ правовомъ государствѣ отношеніе это является *правоотношеніемъ*,—т. е. отношеніемъ правового субъекта къ правовому объекту, а не властеотношеніемъ, т. е. не отношеніемъ субъекта къ объекту.

---

[1]) Юридическое значеніе закона, въ формальномъ смыслѣ, какъ *высшей* нормы, упускается изъ виду новѣйшей германской публицистикой, которая, во главѣ съ Laband'омъ, пытается реставрировать, наряду съ формальнымъ, матеріальное понятіе закона. Закономъ, въ матеріальномъ смыслѣ, Laband и другіе германскіе публицисты считаютъ всякое обязательное предписаніе, имѣющее характеръ правового положенія (Im materiellen Sinne bedeutet Gesetz die rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtassatzes), отъ кого-бы это предписаніе не исходило,—отъ законодательной или правительственной власти, безразлично. Такимъ образомъ, различаются: законы, въ матеріальномъ и формальномъ смыслѣ, т. е. общія нормы, исходящія отъ законодательной власти: правительственныя распоряженія, въ матеріальномъ и формальномъ смыслѣ, т. е. распоряженія, не имѣющія характера общихъ нормъ, исходящія отъ правительственной власти; законы, въ формальномъ смыслѣ, являющіеся распоряженіями въ матеріальномъ смыслѣ, и, наконецъ, законы въ матеріальномъ смыслѣ, являющіеся распоряженіями въ формальномъ смыслѣ. Нѣтъ необходимости доказывать, что при такомъ пониманіи закона утрачивается, именно тотъ моментъ, который составляетъ essentiale въ понятіи закона,—моментъ, благодаря которому понятіе закона становится *юридическимъ понятіемъ*. Признавая закономъ (въ матеріальномъ смыслѣ) правительственное распоряженіе, устанавливающее общую норму, мы тѣмъ самымъ перестаемъ понимать подъ закономъ *высшую норму*. Не подлежитъ сомнѣнію, что теорія, о которой идетъ рѣчь, продиктована политическими соображеніями реакціоннаго свойства. Ея цѣль—доказать, что не всякій законъ является *высшею* нормой, связывающей и обязывающей правительственную власть. Съ юридической точки зрѣнія, эта теорія во всѣхъ отношеніяхъ несостоятельна. О различіи между закономъ въ матеріальномъ и формальномъ смыслѣ см.: Laband, Das Staatsrecht des Deutsch. Reiches. 3 изд. I стр. 486 и сл.; на стр. 488 подробныя литературныя указанія. Iellinek. Gesetz und Verordnung стр. 226 и сл.

Подзаконная правительственная власть опредѣляется правомъ. Законодатель возлагаетъ на нее опредѣленныя обязанности и предоставляетъ ей опредѣленныя права. Обязанностямъ правительственной власти соотвѣтствуютъ права, ея правамъ—обязанности подвластныхъ. Подвластный въ отношеніи къ подзаконной, правительственной власти является субъектомъ обязанностей и правъ,—правовымъ субъектомъ.

Въ абсолютныхъ государствахъ подвластный является объектомъ власти, подданнымъ,—и только. Въ правовомъ государствѣ отношеніе индивида къ государственной власти носитъ двоякій характеръ.

Какъ субъектъ публичныхъ обязанностей и правъ,—обязанностей и правъ, которымъ соотвѣтствуютъ права и обязанности государства, подданный является лицомъ публичнаго права, или—что то же—гражданиномъ. Status гражданства слагается изъ публичныхъ обязанностей и правъ индивида.

Съ другой стороны, для того, чтобы быть въ государствѣ гражданиномъ, субъектомъ обязанностей и правъ, индивидъ долженъ, разумѣется, опредѣляться правомъ государства, ибо свою правоспособность онъ получаетъ отъ права. Другими словами, для того, чтобы въ данномъ правовомъ общеніи быть *лицомъ*, т. е. правовымъ субъектомъ, необходимо находиться подъ даннымъ правомъ, быть его *подданнымъ*, необходимо *принадлежать* къ данному правовому общенію. Поскольку государство творитъ право, принадлежать къ данному правовому общенію—то же, что принадлежать къ данному государству. Принадлежность къ государству, являющаяся необходимымъ предположеніемъ status'a гражданства, юридическимъ фактомъ, влекущимъ за собою возникновеніе совокупности публично-правовыхъ отношеній между индивидомъ и государствомъ,—носитъ техническое названіе подданства. Быть подданнымъ государства, значитъ принадлежать къ государству, подчиняться нормамъ создаваемаго имъ права [1].

[1]) Въ конституціонномъ правѣ западно-европейскихъ государствъ термины: „подданный", „подданство" почти повсемѣстно (кромѣ Англіи) выходятъ изъ употребленія, такъ какъ съ этими терминами неразрывно связано представленіе объ отношеніи полу-частноправной зависимости, существовавшей между индивидомъ и монархомъ въ абсолютныхъ монархіяхъ стараго режима. Поэтому, для обозначенія отношенія подданства западно-европейскія законодательства пользуются описательными терминами. Уже французскій Code civil отчетливо различаетъ „titre de citoyen" отъ „qualité de Français". Вмѣсто того, чтобы говорить о *французско-подданныхъ* Code civil и, вслѣдъ за нимъ, позднѣйшее законодательство говорятъ о *французахъ*. Примѣру Франціи слѣдуютъ и другія законодательства:

Въ правовомъ государствѣ индивидъ является подданнымъ для того, чтобы быть гражданиномъ. Omnes legum servi sumus, говоритъ Цицеронъ, ut liberi esse possimus.

Какъ уже указано выше, принципъ обособленія властей является необходимымъ предположеніемъ отношенія гражданства. Можно быть лицомъ лишь по отношенію къ другому лицу; можно имѣть права лишь по отношенію къ тому, кто можетъ нести обязанности. Государство въ лицѣ своей *подзаконной* правительственной власти является лицомъ публичнаго права, субъектомъ обязанностей и правъ. Поэтому, отношеніе гражданства есть отношеніе не къ государству, вообще, а къ подзаконной государственной власти, къ правительству. Только по отношенію къ правительству у гражданина имѣются права, потому что только правительство имѣетъ обязанности по отношенію къ нему.

Въ абсолютномъ государствѣ, отрицающемъ обособленіе властей, нѣтъ и не можетъ быть мѣста отношенію гражданства. Не случайно ученіе о субъективныхъ публичныхъ правахъ возникаетъ на почвѣ конституціоннаго строя [1]). И если до настоящаго времени ученіе о субъективныхъ публичныхъ правахъ въ германской доктринѣ является однимъ изъ наименѣе разработанныхъ вопросовъ конституціоннаго права, то это въ значительной мѣрѣ, объясняется, именно, ея отрицательнымъ отношеніемъ къ началу обособленія властей [2]). Изъ всѣхъ нѣмецкихъ публицистовъ мы считаемъ наиболѣе послѣдовательнымъ Борнгака, который, отвергая обособленіе властей, вмѣстѣ съ тѣмъ отвергаетъ самое понятіе субъективнаго публичнаго права [3]).

бельгійское, греческое, люксембургское, голландское, румынское, испанское и др. Въ Германіи съ изданіемъ имперскаго закона 1870 г. (первоначально закона сѣверо-германскаго союза) „Ueber die Erwerbung und den Verlust der Reichs-und Staatsangehörigkeit" для обозначенія отношенія подданства, вмѣсто множества терминовъ, встрѣчавшихся въ партикулярныхъ германскихъ законодательствахъ, входитъ въ употребленіе весьма удачный, но, къ сожалѣнію, трудно переводимый, терминъ: „Staatsangehörigkeit".

[1]) Первая въ германской литературѣ монографія, посвященная вопросу о субъективномъ публичномъ правѣ—монографія G. v. Gerber'a Ueber öffentliche Rechte—появилась только въ 1852 г., т. е. въ эпоху окончательнаго торжества конституціонной идеи въ германскихъ государствахъ.

[2]) Объ отношеніи нѣмецкой доктрины къ вопросу о субъективныхъ публичныхъ правахъ см. Jellinek, System der subj. öff. Rechte стр. 4 и сл. Самъ Jellinek строитъ свое ученіе о публичныхъ правахъ на почвѣ теоріи „самообязыванія государственной власти". О ней см. *выше*.

[3]) Bornhak. Das preussische Staatsrecht I стр. 286: „Der Zustand der

Въ тѣсной связи съ ученіемъ о субъективныхъ правахъ стоитъ ученіе объ административной юстиціи; подобно первому и второе возникаетъ на почвѣ теоріи обособленія властей.

Подъ административной юстиціей современная доктрина государственнаго права понимаетъ своеобразную и обособленную организацію судебной власти, призванной къ защитѣ субъективныхъ публичныхъ правъ *путемъ отмѣны незаконныхъ распоряженій административной власти.*

Отожествляя начало обособленія властей съ началомъ уравновѣшенія ихъ, теорія Монтескье является тѣмъ самымъ необходимымъ отрицаніемъ административной юстиціи, какъ особой формы суда. Подчиненіе администраціи судебному контролю разсматривается ея послѣдователями, какъ нарушеніе необходимаго равновѣсія между административной и судебной властью, какъ установленіе недопустимой гегемоніи второй власти надъ первой. Именно потому французское право революціоннаго періода (законъ 1800 г.) разсматриваетъ административную юстицію, какъ функцію административной, а не судебной власти; административная юстиція отличается отъ активной администраціи лишь тѣмъ, что первая вѣдаетъ коллегіальными, а вторая единоличными органами административной власти.

Съ другой стороны, отрицая начало обособленія властей, вообще, германская доктрина, равнымъ образомъ, приходитъ къ отрицанію судебнаго характера административной юстиціи. По мнѣнію Гнейста, административная юстиція отнюдь не является *юстиціей*, въ собственномъ смыслѣ этого слова,—т. е. судебной организаціей, охраняющей неприкосновенность субъективныхъ публичныхъ правъ правительства и гражданъ, въ ихъ взаимныхъ отношеніяхъ другъ къ другу. Административное право есть совокупность нормъ, опредѣляющихъ осуществленіе государственной власти, исходящихъ отъ государства и существующихъ чрезъ государство и только въ немъ. Административная юстиція призвана къ исправленію ex officio всякаго рода неправильностей, допущенныхъ правительствомъ при осуществленіи имъ своей власти. Она охраняетъ объективный правопорядокъ, а не субъективныя публичныя права; она облекаетъ админи-

unbedingten Unterthänigkeit unter die Herrschaftigebote der Staatsgewalt kann nimmermehr die Quelle subjectiver Berechtigungen des Unterthanen sein... Der Staat, als Quelle der Rechtsordnung steht über dem Rechte... Der Unterthan kann daher kein Recht gegen den Staat wider dessen Willen geltend machen". Срв. о раздѣленіи властей стр. 432 и сл.

стративные акты въ судебную форму, предоставляющую заинтересованнымъ такія же гарантіи, какія даются обыкновеннымъ судомъ. Административная юстиція есть не что иное, какъ своеобразная организація административной власти, характеризуемая коллегіальнымъ устройствомъ, независимостью членовъ и формальной процедурой [1]).

Разсматриваемая съ этой точки зрѣнія, административная юстиція является искусственнымъ приспособленіемъ,—чѣмъ-то въ родѣ регулятора паровой машины,—обезпечивающимъ правильное и равномѣрное дѣйствіе правительственнаго механизма: судебный характеръ административной юстиціи отнюдь не вытекаетъ изъ ея сущности и не требуется внутренней ея природой.

Признавая административную юстицію, архимедовъ рычагъ правового государства, судебной, а не административной функціей,—мы тѣмъ самымъ необходимо признаемъ, что ея задачей *непосредственно* является охрана субъективныхъ правъ и лишь посредственно охрана объективнаго правопорядка. Только на почвѣ ученія о субъективныхъ правахъ можетъ быть построено ученіе объ административной юстиціи, какъ особенной формѣ суда; въ свою очередь, необходимымъ предположеніемъ ученія о субъективныхъ публичныхъ правахъ является, какъ уже указано выше, теорія обособленія властей [2]).

Возникая на почвѣ теоріи обособленія властей, административная юстиція является наиболѣе существенной и необходимой гарантіей правомѣрнаго характера правительственной власти.

[1]) R. v. Gneist. Rechtsstaat, 2 изд., стр. 270. Срв. мою *реценяю* на русскій переводъ Гнейста, въ Ж. М. Ю. 1897 г. кн. I. Н. М. Коркуновъ. Очерки теоріи административной юстиціи, въ сборникѣ статей, стр. 198 и сл. Къ ученію объ административной юстиціи Гнейста всецѣло примыкаетъ Bornhak, Das Preussische Staatsrecht, т. II, Стр. 413 и сл.

[2]) Во французской литературѣ административнаго права, начиная съ Адольфа Шово.—напр., въ трудахъ Laferrière'a, Serrigny и др., предшествовавшихъ труду Гнейста, административная юстиція разсматривается, какъ особая форма суда, призваннаго къ охранѣ субъективныхъ публичныхъ правъ путемъ отмѣны незаконныхъ распоряженій административной власти. Въ новѣйшихъ трудахъ французскихъ ученыхъ, у Aucoc'a, Saint-Girons'a и др. эта точка зрѣнія выражена необыкновенно отчетливо и ясно. Срв. Laferrière, Traité de la juridiction administrative, 2 éd., т. II, стр. 450 и сл.; Saint-Girons, Essai sur la séparation des pouvoirs стр. 470 и сл., въ особенности стр. 486 и сл.; Otto Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrecht стр. 105 и сл. Въ германской литературѣ такая же точка зрѣнія послѣдовательно проводится у Loening'a, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, стр. 800 и сл., и, въ особености, у Jellinek'a, System der subj. öff. Rechte, стр. 340 и сл.

Другой—равнымъ образомъ, существенной и необходимой—гарантіей такой правомѣрности является институтъ уголовной (и, конечно, гражданской) отвѣтственности должностныхъ лицъ, и. въ частности, институтъ отвѣтственности министровъ. До тѣхъ поръ, пока во главѣ правительственной власти стоитъ абсолютный монархъ, о правильной организаціи отвѣтственности, хотя-бы и подчиненныхъ властей, не можетъ быть рѣчи, ибо всякій подчиненный агентъ, начиная съ министра, разсматривается, какъ исполнитель воли,—по существу, надзаконной—абсолютнаго монарха. Само собою понятно, что, при такихъ условіяхъ, въ абсолютной монархіи министры не могутъ быть привлекаемы къ отвѣтственности иначе, какъ усмотрѣніемъ верховной власти. При этомъ самая отвѣтственность министровъ, по необходимости, носитъ не столько уголовный, сколько дисциплинарный характеръ: она является отвѣтственностью не за нарушеніе закона, а за неисполненіе служебнаго долга, за неповиновеніе волѣ монарха.

И точно также такъ называемая „административная гарантія“, т. е. требованіе разрѣшенія начальства для привлеченія къ отвѣтственности низшихъ должностныхъ лицъ, является логическимъ слѣдствіемъ надзаконнаго характера административной власти, вообще. Низшіе агенты правительственной власти, дѣйствуя, хотя-бы и незаконно, но соотвѣтственно „видамъ и намѣреніямъ высшаго правительства“, никакой отвѣтственности не подлежатъ.

Цѣль „административной гарантіи“ и заключается въ томъ, что начальство, разрѣшая судебное преслѣдованіе, тѣмъ самымъ удостовѣряетъ, что нарушеніе закона, вмѣняемое подчиненному въ вину, совершено послѣднимъ proprio motu, безъ какихъ бы то ни было указаній со стороны начальства. „Административная гарантія“, существовавшая, въ той или иной формѣ, во всѣхъ абсолютныхъ монархіяхъ, является наилучшимъ выраженіемъ надзаконнаго характера административной власти, не отдѣленной отъ власти законодательной.

Какъ уже указано было выше, въ эпоху великой революціи французская конституціонная доктрина понимаетъ раздѣленіе властей (séparation des pouvoirs) въ смыслѣ ихъ уравновѣшенія. Подъ ея вліяніемъ законодательство революціонной эпохи (ст. 75 конституціи VIII г.), заимствуя принципъ „административной гарантіи“ изъ стараго права, обусловливаетъ судебное преслѣдованіе должностныхъ лицъ за противозаконныя дѣйствія, имѣющія должностной характеръ (relatifs à leurs fonctions) предварительнымъ разрѣшеніемъ государственнаго совѣта. Цѣль „адми-

нистративной гарантіи“ усматривается, такимъ образомъ, въ обезпеченіи правительственной власти отъ возможныхъ на нее посягательствъ со стороны судебной власти.

Не подлежитъ сомнѣнію, что, съ точки зрѣнія правильно-понимаемой теоріи обособленія властей, институтъ „административной гарантіи“ представляется во всѣхъ отношеніяхъ несостоятельнымъ. Если, дѣйствительно, отдѣленіе правительственной власти отъ законодательной имѣетъ своей цѣлью и своимъ слѣдствіемъ подчиненіе первой власти второй, то, очевидно, репрессія должностныхъ преступленій должна быть исключительнымъ дѣломъ стоящаго внѣ администраціи, независимаго и общаго суда. Во Франціи отмѣна „административной гарантіи“ явилась однимъ изъ первыхъ законодательныхъ актовъ временнаго республиканскаго правительства: „гарантія“ отмѣнена, категорически и безусловно, закономъ 19 сентября 1870 г. [1]).

Что касается отвѣтственности министровъ, то, казалось бы, послѣдовательное примѣненіе принципа „административной гарантіи“ необходимо требовало, чтобы привлеченіе министровъ къ отвѣтственности обусловлено было предварительнымъ соизволеніемъ монарха. Въ дѣйствительности, однако, конституціонная доктрина, съ самаго начала, подъ несомнѣннымъ вліяніемъ Монтескье, въ вопросѣ объ отвѣтственности министровъ пошла по иному пути.

Разсматривая въ знаменитой 6-ой главѣ XI-ой книги „Духа законовъ“ англійскую конституцію, какъ образцовую во всѣхъ отношеніяхъ, Монтескье поставленъ былъ въ необходимость теоретическими соображеніями оправдать исторически сложившійся въ Англіи порядокъ привлеченія къ отвѣтственности ближайшихъ совѣтниковъ короны. Объ отвѣтственности *министровъ* Монтескье, впрочемъ, не говоритъ; онъ говоритъ „о гражданахъ, которые въ общественныхъ дѣлахъ посягаютъ на народныя права и совершаютъ преступленія, которыхъ установленные судьи не могутъ или не хотятъ карать“. Такіе граждане должны быть привлекаемы къ отвѣтственности палатою общинъ и судимы верхнею палатой, — т. е. палатой пэровъ. Монтескье сознаетъ вполнѣ, что такой порядокъ идетъ въ разрѣзъ съ принципомъ обособленія властей; тѣмъ не менѣе, онъ считаетъ его единственно цѣлесообразнымъ и справедливымъ,—не въ интересахъ

---

[1]) Законъ 19 сентября 1870 г. гласитъ: L'art. 75 de la constitution de l'an VIII est abrogé. Sont également abrogées toutes les dispositions de lois générales ou spéciales ayant pour objet d'entraver les poursuites contre les fonctionnaires de tout ordre.

поддержанія законности управленія, а „въ частномъ интересѣ лицъ, подлежащихъ уголовному суду“.—Подъ вліяніемъ Монтескье, англійская система отвѣтственности министровъ заимствуется многими континентальными конституціями; въ частности. система эта во Франціи санкціонируется конституціями 1814 и 1830 гг., а также дѣйствующимъ нынѣ конституціоннымъ закономъ 16 іюля 1875 г. Въ нѣкоторыхъ конституціонныхъ государствахъ англійская система подвергается значительной модификаціи: удерживая существующій въ Англіи порядокъ преданія министровъ суду, — т. е. порядокъ преданія ихъ суду палатой народныхъ представителей, многія конституціи самый судъ надъ министрами поручаютъ либо высшему уголовному суду (Бельгія, Румынія), либо особому государственному суду, спеціально образованному для разсмотрѣнія дѣлъ о преступленіяхъ по должности, совершаемыхъ министрами (Австрія, Венгрія, Саксонія, Швеція и Норвегія и др.).

Исторически сложившаяся въ Англіи система отвѣтственности министровъ, съ точки зрѣнія теоріи обособленія властей, представляется во многихъ отношеніяхъ несостоятельной. Въ правовомъ государствѣ уголовная отвѣтственность министровъ должна имѣть въ виду одну только цѣль,—а именно, цѣль охраны неприкосновенности законовъ, репрессіи противозаконныхъ дѣяній.

Между тѣмъ, при осуществленіи карательной власти парламентомъ, именно, эта цѣль оказывается недостижимой. Въ самой Англіи, какъ свидѣтельствуетъ историческій опытъ, такъ называемая, юридическая отвѣтственность министровъ въ свое время служила могущественнымъ средствомъ парламентскаго контроля не столько надъ законностью, сколько надъ цѣлесообразностью правительственныхъ министровъ; въ настоящее время такимъ средствомъ, гораздо болѣе справедливымъ и дѣйствительнымъ, является, такъ называемая, политическая отвѣтственность министровъ.

По самому существу своей власти въ правовомъ государствѣ, парламентъ не можетъ осуществлять непосредственно функцій уголовнаго суда. Конечно, въ видахъ усиленія контроля надъ законностью правительственныхъ актовъ, палатѣ народныхъ представителей должно быть предоставлено право преданія министровъ суду; но то же право, наряду съ парламентомъ, могло бы быть предоставлено и высшей судебной власти. По жалобамъ частныхъ лицъ или ex officio, высшая судебная инстанція могла бы постановить о преданіи министровъ суду,—въ томъ же порядкѣ.

въ какомъ низшія инстанціи постановляютъ о преданіи суду низшихъ агентовъ правительственной власти.

Во всякомъ случаѣ, самый судъ надъ министрами въ правовомъ государствѣ долженъ быть дѣломъ не законодательной, а судебной власти.

VI.

Подведемъ итоги.

Правовымъ мы называемъ государство, въ которомъ правительственная и судебная власти подчинены законодательной, — государство, которое признаетъ обязательнымъ для себя, какъ правительства и суда, создаваемыя имъ-же, какъ законодателемъ, юридическія нормы.

Подзаконность правительственной и судебной власти необходимо предполагаетъ обособленіе властей,—отдѣленіе правительственной власти отъ законодательной и судебной отъ той и другой.

Начало обособленія властей должно быть положено въ основу юридической конструкціи правового государства. Этимъ началомъ опредѣляются его важнѣйшіе институты: господство законодательной власти надъ властями подзаконными; формальное понятіе закона, какъ высшей нормы; отношеніе гражданства, существующее, наряду съ отношеніемъ подданства, между индивидомъ и государствомъ; административная юстиція; отвѣтственность министровъ.

Начало обособленія властей остается чуждымъ государственному строю абсолютныхъ монархій. Послѣдовательное и полное осуществленіе этого начала возможно не иначе, какъ въ условіяхъ конституціоннаго государственнаго строя.

Только конституціонное государство является государствомъ правовымъ. Безъ организованной системы конституціонныхъ гарантій правовое государство немыслимо и невозможно.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Конституціонная монархія, какъ правовое государство.

I.

Начало обособленія властей наиболѣе послѣдовательно и, такъ сказать, наглядно осуществляется республиканскимъ строемъ. Законодательная власть принадлежитъ либо народному собранію въ непосредственныхъ республикахъ, либо парламенту въ республикахъ представительныхъ; исполнительная власть принадлежитъ либо президенту, либо правительственной коллегіи, подчиненнымъ законодательной власти, дѣйствующимъ подъ ея руководствомъ и контролемъ.

Гораздо сложнѣе организація конституціонныхъ монархій. По своему историческому происхожденію, конституціонная монархія должна быть разсматриваема какъ переходная форма, какъ компромиссъ между старымъ и новымъ порядкомъ. Послѣдовательнымъ и полнымъ воплощеніемъ демократическихъ идей современности является, конечно, одна только республиканская форма правленія. Однако, необходимыя соціальныя предположенія, культурныя и соціальныя основы республиканскаго строя не всегда и не вездѣ имѣются на лицо. Монархическія традиціи необыкновенно сильны и живучи. До тѣхъ поръ, пока въ сознаніи народныхъ массъ монархъ остается живымъ олицетвореніемъ государственной идеи, республика, какъ таковая, невозможна; ибо республика будетъ мыслиться какъ анархія, до тѣхъ поръ, пока государство мыслится, какъ монархъ.

Начало обособленія властей — раціональное начало; оно необходимо претерпѣваетъ болѣе или менѣе значительныя отклоненія, преломляясь въ исторической средѣ современныхъ монархій.

Какимъ же образомъ осуществляется начало обособленія властей въ конституціонной монархіи? Или, другими словами, какова юридическая природа монархической власти въ конституціонномъ государствѣ?

II.

Теорія Монтескье конструируетъ королевскую власть въ конституціонной монархіи, какъ исполнительную власть. Въ Англіи законодательная власть, по ученію Монтескье, принадлежитъ палатѣ пэровъ и палатѣ общинъ, исполнительная — королю, судебная осуществляется не постояннымъ учрежденіемъ, а коллегіей присяжныхъ, избираемыхъ изъ среды народа.

Въ составъ законодательной власти монархъ не входитъ; если бы монархъ принималъ участіе въ законодательствѣ по праву законодательствовать (par la faculté de statuer), въ государствѣ не было бы свободы. Но для того, чтобы установить равновѣсіе властей, необходимо „прибавить гирю" къ исполнительной власти; такою гирей являются нѣкоторыя права монарха, *какъ органа исполнительной власти*, въ области законодательства. Такъ, монарху должно быть предоставлено право *останавливать* рѣшенія законодательной власти, потому что иначе она стала бы деспотической и могла бы лишить короля его прерогативъ. Монархъ стоитъ *внѣ* законодательной власти; его участіе въ законодательствѣ носитъ чисто отрицательный характеръ: оно выражается въ, такъ называемомъ, veto.

Законъ создается законодательнымъ корпусомъ и въ правотворческомъ актѣ монархъ никакого участія не принимаетъ; но, подобно римскимъ трибунамъ, монархъ можетъ наложить на законъ свое veto; онъ можетъ умертвить *уже живой* законъ. Кромѣ того, участіе исполнительной власти въ законодательствѣ выражается въ правѣ монарха созывать и распускать законодательное собраніе, опредѣлять начало и продолжительность его сессій [1]).

Политическая теорія Руссо, во многихъ отношеніяхъ отличная отъ теоріи Монтескье, сходится съ нею во взглядѣ на короля, какъ на исполнителя, слугу законодательной власти. Законодательная власть должна быть осуществляема непосредственно народомъ; исполнительная власть можетъ быть поручена королю. Король-агентъ суверeннаго народа, осуществляющій отъ его имени свою власть. Народъ во всякое время можетъ ограничить, измѣ-

[1]) Esprit des lois. XI ch. VI.

нить и вовсе отнять у короля его власть [1]). Всякое законное правительство, говоритъ Руссо, должно быть республиканскимъ; слѣдовательно, и монархія есть ни что иное, какъ республика [2]).

Въ первую эпоху континентальнаго конституціонализма воззрѣніе на короля, какъ на главу исполнительной власти, пользуется всеобщимъ признаніемъ. Исходя изъ такого воззрѣнія, Руссо и другіе политическіе мыслители этой эпохи идутъ гораздо дальше Монтескье. Отвергая теорію *равновѣсія* властей, Руссо справедливо доказываетъ, что нѣтъ никакого основанія предоставлять королю, какъ главѣ исполнительной власти, право на участіе въ законодательной власти,—и въ частности, право наложенія veto на законъ и право созыва и распущенія палатъ [3]). Осуществленіе начала обособленія и равновѣсія властей требуетъ, по мнѣнію Мабли, чтобы у короля было отнято какъ завѣдываніе финансами и налогами, такъ и право объявлять войну и заключать миръ, созывать и распускать парламентъ; наконецъ, отказывать въ утвержденіи законовъ [4]). Дѣятелями учредительнаго собранія король разсматривается, какъ органъ служебной, исполнительной власти. Народное собраніе, говоритъ Сійэсъ, голова; король—руки. Развѣ совѣтуется когда-нибудь голова съ руками?—Французская конституція 1791 г. делегируетъ законодательную власть національному собранію, исполнительную власть—королю [5]). Какъ органъ исполнительной власти, король права законодательной санкціи лишенъ; ему принадлежитъ, однако, право суспенсивнаго (пріостанавливающаго) veto. Онъ можетъ потребовать повторнаго обсужденія законопроекта палатой: принятый тремя послѣдовательными легислатурами, законопроектъ становится закономъ безъ санкціи короля [6]). Конституція признаетъ за палатою право собираться въ опредѣленный срокъ независимо отъ воли короля [7]). Она не можетъ быть распущена королемъ [8]). Право законодательной иниціативы королю не принадлежитъ; онъ только можетъ предложить законодательному кор-

[1]) Contrat social l. III ch. I.

[2]) Ib. l. II ch. VI.

[3]) Срв. М. М. Ковалевскій ц. с. стр. 617.

[4]) Droits et devoirs du citoyen въ „Oeuvres“ т. XI стр. 307; цитируется у М. М. Ковалевскаго, Происхожденіе совр. демократіи т. I стр. 618.

[5]) Const. du. 3—14 sept. 1791. tit. III art. 1—5.

[6]) „Le Roi sera censé avoir donné la sanction“. Ib., titre III, ch. III, sect. III art. I et suiv.

[7]) Titre III, ch. I sect. V art. I.

[8]) Titre III, ch. I art. 5.

пусу принять во вниманіе тотъ или иной предметъ [1]). Объявленіе войны и заключеніе мира составляетъ право законодательнаго собранія [2]).

Совершенно аналогичнымъ образомъ конструируется королевская власть въ другихъ, болѣе раннихъ конституціяхъ, отразившихъ на себѣ вліяніе французской конституціи 1791 г., — такъ, напримѣръ, въ польской 1791 г., испанской 1812 г., сицилійской 1820 г. и др. Изъ дѣйствующихъ въ настоящее время конституцій на такой же точкѣ зрѣнія стоитъ норвежская 1814 г. Королю, по этой конституціи, принадлежитъ исполнительная власть (ст. 3). Законодательная власть осуществляется націей чрезъ посредство стортинга, состоящаго изъ двухъ палатъ, Лагтинга и Одельстинга (см. 49). Королю принадлежитъ лишь право суспенсивнаго veto; законопроектъ, принятый тремя послѣдовательными легислатурами, становится закономъ, хотя бы онъ и не получилъ королевской санкціи (ст. 79; законъ 24 апр. 1869 г.).

Въ теоріи до настоящаго времени ученіе о королевской власти, какъ о власти исполнительной, является безусловно господствующимъ во французской литературѣ. По мнѣнію Батби, конституціонный король—не что иное, какъ наслѣдственный президентъ; президентъ республики—не что иное, какъ временный конституціонный король [3]). На той же точкѣ зрѣнія стоятъ Сенъ-Жиронъ [4]), Эсменъ [5]), и др. [6]).

Если мы отъ теоріи обратимся къ положительнымъ законодательствамъ, то, несомнѣнно, намъ придется констатировать, что воззрѣніе на королевскую власть, какъ на власть исполнительную, не находитъ себѣ подтвержденія какъ въ дѣйствующихъ теперь конституціяхъ, такъ и въ неписанномъ (обычномъ) правѣ современныхъ конституціонныхъ государствъ.

Такъ, прежде всего, англійское конституціонное право, съ котораго будто-бы списана теорія Монтескье, находится съ этой теоріей въ явномъ и безусловномъ противорѣчіи. Воззрѣніе на короля, какъ на исполнительную власть, никоимъ образомъ не можетъ быть согласовано съ понятіемъ „королевской прерога-

---

[1]) Titre III, ch. III sect. I art. 1 r. 1.

[2]) Ib., art. 3.

[3]) Batbie Traité théorique et pratique de droit public et administratif. 2 éd., III стр. 354.

[4]) Saint-Girons. Manuel du droit constitutionuel. стр. 330 и сл.

[5]) Эсмэнъ. Основныя начала госуд. права. Т. I стр. 167 и сл.

[6]) Срв. Rehm, Allgemeine Staatslehre. стр. 348 и сл.

тивы", — основнымъ понятіемъ англійскаго конституціоннаго права. Въ исторіи политическихъ ученій твердо установилось мнѣніе, признающее Блекстона вѣрнымъ послѣдователемъ Монтескье. И дѣйствительно, не подлежитъ сомнѣнію, что теорія обособленія властей въ полной мѣрѣ усвоена Блекстономъ и повторяется имъ—чуть ли не въ подлинныхъ выраженіяхъ Монтескье—примѣнительно къ англійской конституціи. Тѣмъ не менѣе, въ вопросѣ объ юридической природѣ королевской власти Блекстонъ — догматикъ, никогда не покидающій почвы положительнаго права, — существеннымъ образомъ расходится съ Монтескье. Конечно, и по теоріи Блекстона, исполнительная власть въ Англіи принадлежитъ одному лицу, монарху [1]), но власть законодательная принадлежитъ парламенту, *состоящему изъ короля, лордовъ и общинъ*. Въ отличіе отъ Монтескье, Блекстонъ считаетъ короля „*интегральною частью*" парламента. Парламентъ, „великая корпорація, политическій корпусъ страны", состоитъ изъ короля, свѣтскихъ и духовныхъ лордовъ, и общинъ; всѣ эти элементы въ совокупности образуютъ парламентъ [2]). Право veto принадлежитъ королю не какъ главѣ исполнительной власти, а какъ интегральной части власти верховной, законодательной [3]).

Конструкція королевской власти, установленная Блекстономъ, является до настоящаго времени въ англійской литературѣ господствующей. „Законодательная власть въ Англіи, говоритъ Энсонъ, принадлежитъ королю въ парламентѣ". Законы издаются въ Англіи королемъ, съ вѣдома и согласія лордовъ и коммунъ, *властью короля, лордовъ и коммунъ* [4]).

И точно также въ современномъ коституціонномъ правѣ западно-европейскихъ континентальныхъ государствъ мы не встрѣчаемся нигдѣ (кромѣ Норвегіи) съ конструкціей королевской власти, какъ власти исполнительной.

Какъ извѣстно, нѣкоторыя (весьма немногія) изъ дѣйствую-

[1]) V. Blackstone. Commentaires sur les lois anglaises (франц. перев. Chompré 1822 г.) I стр. 362.

[2]) Ib.; стр. 253 и сл.; стр. 267 и сл.

[3]) Ib.; стр. 478.

[4]) Anson. The Law and Custom of the Constitution, 3 изд., I стр. 34 и сл. Вводная формула къ англійскимъ законамъ гласитъ: „Be it enacted by the King's most excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Communs, in the present Parliament assembled, and by the autority of the same, as follows (цит. у Rehm'a н. с., стр. 315, прим. 5).

щихъ конституцій провозглашають въ самомъ своемъ текстѣ принципъ народнаго суверенитета. Такъ, согласно ст. 25 бельгійской конституціи (1831 г.), всѣ власти исходять отъ націи; онѣ осуществляются въ порядкѣ, установленномъ конституціей. Тожественное постановленіе мы находимъ въ румынской конституціи 1866 г. (ст. 31) и греческой 1864 г. (ст. 21), составленныхъ по образцу бельгійской. Въ Италіи съ 1866 г. король титулуется королемъ „Божіей милостью и *волею народа*" [1]). Провозглашеніе принципа народнаго суверенитета исторически объясняется народнымъ происхожденіемъ названныхъ конституцій [2]); теоретически провозглашеніе этого принципа, вопреки утвержденію большинства германскихъ государствовѣдовъ, существа монархической власти не касается вовсе.

Современное ученіе о государствѣ вообще признаетъ, что субъектомъ государственной власти является само государство,— или народъ въ томъ смыслѣ, въ какомъ этотъ терминъ употребляется цитированными выше конституціями. Какъ монархъ, такъ и парламентъ являются *органами* государственной власти, а не ея субъектомъ; и въ этомъ отношеніи никакого различія между прусскимъ и бельгійскимъ королемъ не существуетъ. Вездѣ и всюду власть *принадлежитъ* государству (или народу), и лишь *осуществляется* парламентомъ и королемъ. Теорія монархическаго суверенитета, признававшая монарха субъектомъ, а не органомъ государственной власти, отжила свое время; она также мало примѣнима къ германскимъ государствамъ, какъ и къ романскимъ. И въ Пруссіи, хотя этого конституція не говоритъ, всѣ власти „исходятъ" отъ народа (т. е. отъ государства) и только осуществляются народнымъ представительствомъ и короной.

Что касается существа королевской власти, то оно опредѣляется совершенно одинаковымъ образомъ, какъ конституціями, провозглашающими принципъ народнаго суверенитета, такъ и конституціями, этого принципа не провозглашающими.

Такъ, согласно бельгійской конституціи, законодательная власть осуществляется *коллективно* королемъ, палатой депутатовъ и сенатомъ (ст. 26). Исполнительная власть принадлежитъ ко-

---

[1]) Принципъ народнаго суверенитета провозглашается также нѣкоторыми германскими конституціями эпохи 48—49 г.г. см. напр., Anhalt-Dessau, V. U. 1848 § 4 Die Regierungsform ist die demokratisch—monarchische § 5 Alle Gewalten gehen vom Volke aus.

[2]) Срв. Градовскій. Государственное право важнѣйшихъ европейскихъ державъ, стр. 114 и сл.

ролю (ст. 29). Право инціативы принадлежитъ *каждой изъ трехъ отраслей* законодательной власти. (ст. 87). Король санкціонируетъ и публикуетъ законы (ст. 69). Палаты собираются въ срокъ, установленный конституціей, но королю принадлежитъ право созыва экстраординарныхъ сессій до срока (ст. 70). Король закрываетъ сессію, распускаетъ палаты, отсрочиваетъ ихъ засѣданія (ст. 71, 72). Король является главой государства (ст. 62).

Съ другой стороны, по прусской конституціи, законодательная власть принадлежитъ, равнымъ образомъ, *совмѣстно* королю и обѣимъ палатамъ. Для каждаго закона требуется согласіе короля и обѣихъ палатъ (ст. 62). Исполнительная власть принадлежитъ одному королю (ст. 45). Право иниціативы принадлежитъ королю и обѣимъ палатамъ (ст. 64). Палаты созываются королемъ въ срокъ, установленный конституціей; въ случаѣ необходимости онъ можетъ ихъ созвать и въ другой срокъ (ст. 76). Король открываетъ и закрываетъ сессіи, распускаетъ палаты и отсрочиваетъ ихъ засѣданія (ст. ст. 51, 52, 77). Король является главой государства (ст. 55).

Совершенно аналогичныя постановленія, опредѣляющія существо королевской власти, мы находимъ и во всѣхъ остальныхъ, какъ романскихъ, такъ и германскихъ конституціяхъ

Такимъ образомъ, можно констатировать слѣдующій,—казалось бы—вполнѣ безспорный фактъ: теорія, конструирующая королевскую власть, какъ власть исполнительную, стоитъ въ безусловномъ противорѣчіи съ совокупностью дѣйствующихъ въ настоящее время конституцій. По современному конституціонному праву, король является не только главой исполнительной власти, но въ тоже время интегральною частью верховной законодательной власти. Въ этомъ своемъ значеніи онъ признается главой государства.

Само собою разумѣется, что противорѣчіе, несомнѣнно существующее между разсматриваемой теоріей и положительнымъ законодательствомъ конституціонныхъ государствъ, не можетъ не имѣть логическихъ основаній, коренящихся въ самой природѣ королевской власти. Не случайно различныя конституціи опредѣляютъ одинаковымъ образомъ юридическую природу королевской власти, не смотря на существенно различное политическое ея значеніе въ различныхъ государствахъ.

Теорія Монтескье и его послѣдователей—логически невозможна. Основные институты монархіи—наслѣдственный и пожизненный характеръ монархической власти, безотвѣтственность

монарха, его прерогативы—имѣютъ значеніе и смыслъ лишь въ томъ предположеніи, что король является органомъ не только исполнительной,—но и законодательной, т. е. верховной власти. Надъ нимъ нѣтъ высшей власти, и потому онъ безотвѣтственъ: summa sedes a nemine judicatur. Онъ воплощаетъ въ своемъ лицѣ величество и силу государства, — и потому его тронъ обставленъ великолѣпіемъ и блескомъ. Наоборотъ, если монархъ только органъ исполнительной власти, если онъ *рука*, покорно исполняющая волю *головы*, т. е. законодательной власти — всѣ атрибуты монархической власти теряютъ raison d'être. Эти аттрибуты, выкованные для короля-законодателя, не по плечу королю—слугѣ, какъ тяжелые доспѣхи рыцаря не по плечу его оруженосцу. Пожизненный, наслѣдственный и безотвѣтственный характеръ *подчиненной* исполнительной власти является въ одинаковой мѣрѣ безсмысленнымъ въ теоріи и невозможнымъ на практикѣ. Если только отказаться отъ теоріи равновѣсія властей,— а несостоятельность этой теоріи можетъ считаться доказанной,— какъ отвѣтить на вопросъ: почему королю, какъ исполнительному органу, принадлежитъ въ области законодательства право абсолютнаго veto? Вѣдь нельзя же въ самомъ дѣлѣ, въ этомъ правѣ, вслѣдъ за Монтескье, видѣть какую-то гирю, искусственный привѣсокъ къ исполнительной власти. А если это такъ, то, очевидно монархическая власть, какъ власть исполнительная, логически невозможна. Радикальная публицистика временъ французской революціи не замедлила сдѣлать этотъ выводъ изъ теоріи Монтескье. Въ частности, республиканская конституція 1793 явилась прямымъ и необходимымъ выводомъ изъ тѣхъ теорій, которыя, признавая органомъ верховной власти парламентъ, отводятъ королю подчиненную исполнительную роль.

III.

Непопулярность теоріи обособленія властей въ германской публицистикѣ объясняется, въ значительной мѣрѣ, вышеизложеннымъ ея воззрѣніемъ на существо монархической власти [1]).

До настоящаго времени — подъ вліяніемъ чисто-политической теоріи „истиннаго монархизма“ („монархическій принципъ“), провозглашенной еще на Вѣнскомъ конгрессѣ, германскіе публи-

[1]) Zahariae, Deutsches Staats und Bundesrecht I ст. 83 и сл.

цисты разсматриваютъ монарха, какъ единаго носителя единой и нераздѣльной государственной власти, осуществляемой имъ самимъ,—*при содѣйствіи* другихъ органовъ, и, между прочимъ, народнаго представительства.

До настоящаго времени многими германскими публицистами „монархическій принципъ" признается самобытнымъ національнымъ принципомъ германскаго государственнаго права [1]). Тѣмъ не менѣе, исторически принципъ этотъ французскаго происхожденія: впервые онъ находитъ себѣ категорическое выраженіе въ Хартіи 1814 г. Согласно Хартіи, вся полнота власти сосредоточена въ особѣ монарха,—и только ея *осуществленіе* опредѣляется, конституціей, сообразно потребностямъ времени [2]). Провозглашеніе „монархическаго принципа" не помѣшало, однако, Хартіи признать, что „законодательная власть осуществляется *коллективно* королемъ, палатою перовъ и палатой департаментскихъ депутатовъ" (ст. 15). „Монархическій принципъ" реставраціи является историческимъ воспоминаніемъ,—однимъ изъ звеньевъ той „цѣпи временъ", которою реставрація тщетно пытаетъ связать прошлое Франціи съ ея настоящимъ.

Заключительные акты Вѣнскаго конгресса заимствуютъ „монархическій принципъ" изъ Хартіи Людовика XVIII. Знаменитый § 57 закл. акт. гласитъ: „такъ какъ германскій союзъ состоитъ изъ суверенныхъ князей, то, сообразно установленному этимъ фактомъ началу, совокупная государственная власть соединяется въ лицѣ главы государства и суверенъ можетъ быть связанъ, по конституціи, содѣйствіемъ чиновъ лишь *въ осуществленіи* нѣкоторыхъ опредѣленныхъ правъ [3]).

Принципъ, установленный вѣнскимъ конгрессомъ, получаетъ дальнѣйшее развитіе въ многочисленныхъ постановленіяхъ (Bun-

---

[1]) Friedrich Julius Stahl возстаетъ противъ теоріи обособленія властей именно потому, что существеннымъ ея моментомъ онъ считаетъ признаніе короля исключительно органомъ исполнительной власти. (Das monarchische Princip. Hdlb. 1845, стр. 1). Точно также Zahariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht I стр. 327, прим. 5. Gerber, процитировавъ § 57 закл. акт. Вѣнскаго конгресса, восклицаетъ: „Also keine Theilung der Gewalten, und kein Mitherrschaft des Parlaments!" (Grundzüge des deutschen Staatsrecht стр. 78 и сл.; стр. 130 и сл. Срв. Bornhak, Allg. Staatslehre стр. 36.

[2]) Nous avons considéré, que, bien que l'autorité tout entière résidat en France dans la personne du Roi, nos prédécesseurs n'avaint point hésité à en modifier l'exercise suivant la différence des temps". Charte const. du 4 Juin 1814 г. введ.

[3]) См. Heinrich Albert Zahariae, Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegesnwart 1862 стр. 28.

desbeschluss'ахъ) Германскаго Союза; такъ, постановленіе Союзнаго Собранія 16 августа 1824 г. вмѣняетъ союзнымъ государствамъ въ обязанность строго слѣдить за тѣмъ, чтобы осуществленіе чинами предоставленныхъ имъ конституціей правъ ни въ чемъ не нарушало монархическаго принципа [1]). Постановленіе 28 іюня 1832 г. признаетъ германскихъ сувереновъ, какъ членовъ союза, не только управомоченными, но и обязанными отклонять всякія петиціи членовъ, идущія въ разрѣзъ съ монархическимъ принципомъ [2]).

Подъ вліяніемъ союзнаго законодательства, и нѣкоторыя германскія конституціи эпохи, предшествующей 48 г., опредѣляютъ существо монархической власти въ духѣ заключительныхъ актовъ вѣнскаго конгресса. Таковы, напримѣръ, конституціи баварская 1818 г. (Titel II § 1), баденская 1818 г. (§ 5), вюртембергская 1819 г. (§ 4), гессенская 1820 г. (§ 4), саксонская 1831 г. (§ 4) и мн. др. [3]).

Въ теченіе первой половины XIX в. германская литература публичнаго права разсматриваетъ монархическій принципъ, какъ *политическій постулатъ*, опредѣляющій существо монархической власти,—власти, каковой она *должна быть* въ конституціонномъ государствѣ. Изъ монархическаго принципа публицистика дѣлаетъ рядъ болѣе или менѣе существенныхъ выводовъ,—и каждый изъ этихъ выводовъ является *требованіемъ*, предъявляемымъ къ законодателю, ставшему на путь коституціонной реформы. Такъ, Мауренбрехеръ выводитъ изъ монархическаго принципа исключительность права королевской иниціативы, неотвѣтственность министровъ предъ собраніемъ чиновъ за неисполненіе законовъ, вліяніе представительныхъ собраній *на характеръ* и *способъ*, *но не на свободу* осуществленія монархомъ суверенитета и т. д. [4]). По мнѣнію Фридриха Юліуса Шталя, существо монархическаго принципа заключается въ томъ, что монархъ является *фактически* центромъ конституціи, правообразующимъ факторомъ государства, вождемъ его политическаго развитія [5]). Отсюда Шталь выводитъ право монарха на изданіе обязательныхъ постановленій и распоряженій безъ согласія чиновъ, исключительность права королев-

---

[1]) Ib. стр. 30.

[2]) Ib. стр. 31.; сравн. также постановленіе 23 августа 1851 г. (ib. стр. 41)

[3]) Всѣ эти конституціи у Zahariae въ назв. сборникѣ конституцій.

[4]) R. v. Maurenbrecher Die deutschen regierenden Fürsten und die Souveränität 1839 стр. 195 и сл.

[5]) Friedrich Julius Stahl. Das monarchische Princip. Hdlb. 1845 стр. 12.

ской инціативы, отсутствіе у представительныхъ собраній права измѣненія предложеннаго короной бюджета, ограниченіе отвѣтственности министровъ случаями нарушенія конституціонныхъ законовъ и т. д. и т. д. [1]).

Полагая въ основу государственнаго устройства монархическій принципъ, многочисленныя, упомянутыя уже выше, конституціи разсматриваемой эпохи дѣлаютъ изъ этого принципа соотвѣтственные выводы, подсказываемые современной имъ политической мыслью. Такъ, напримѣръ, баварская конституція 1818 года ограничиваетъ *опредѣленными предметами* законодательную дѣятельность палатъ [2]); налоги устанавливаются срокомъ на 6 лѣтъ [3]); у палатъ имѣется, вмѣсто права инціативы, право петицій и предложеній по предметамъ, касающимся круга ихъ вѣдомства [4]); король созываетъ палаты не рѣже одного раза въ 3 года [5]); привлеченіе къ отвѣтственности министровъ и другихъ должностныхъ лицъ, по представленіямъ палатъ, зависитъ отъ короля [6]). Аналогичныя постановленія встрѣчаются и въ другихъ конституціяхъ эпохи, предшествующей 1848 г.,—въ вюртембергской, баденской, гессенской и мн. др. [7]).

Въ настоящее время врядъ ли представляется необходимымъ останавливаться на критикѣ политической теоріи „монархическаго принципа". Теорія эта имѣетъ характеръ временнаго и неустойчиваго компромисса между старымъ и новымъ порядкомъ. Ея цѣль — умалить значеніе представительныхъ собраній для того, чтобы возвысить значеніе королевской власти. Эта цѣль оказалась недостижимой. Народное представительство, разъ оно призвано къ жизни конституціей, завоевываетъ себѣ тѣ права, которыя нѣкогда публицистами, воспитанными въ школѣ стараго режима, считались несовмѣстимыми съ монархическимъ принципомъ. Въ Баваріи, напримѣръ, законъ 10 іюля 1865 года сокра-

[1]) Ib. стр. 14 и сл.

[2]) Согласіе палатъ требуется для изданія законовъ, ограничивающихъ свободу и собственность подданныхъ и устанавливающихъ налоги для заключенія новыхъ займовъ, для учрежденія или измѣненія цѣли существующихъ учрежденій и т. п. V.-Urk. v. 26 Mai 1818, Tit. VII, §§ 2—19.

[3]) Ib. Tit. VII, § 5.

[4]) Ib. Tit. VII, § 19.

[5]) Ib. Tit. VII, § 22.

[6]) Ib. Tit. VIII, § 21.

[7]) Würtemberg, V.-Urk. v. 25 Sept. 1819, §§ 124, 127, 172; Baden, V.-Urk. v 22 Aug. 1818, §§ 46, 54, 63, 65, 67; Hessen, V.-Urk. v. 17 Dec. 1820, §§ 64, 66, 72, 73, 76, 80; Braunschweig, Landschaftsord. v. 12 Oct. 1832, §§ 5 6, 98, 99, 101, Sachsen, V.-Urk. 4 Sept. 1831, §§ 85, 109, 110, 115 и мн. др.

тилъ бюджетный періодъ съ 6 лѣтъ до 2-хъ лѣтъ; законъ 4 іюля 1848 г. предоставилъ палатамъ право инициативы; тотъ же законъ и законъ 30 марта 1850 г. установилъ порядокъ привлеченія къ отвѣтственности министровъ народнымъ представительствомъ[1]). Въ Вюртембергѣ право законодательной инициативы предоставляется палатамъ закономъ 26 іюля 1874 г.[2]). Въ Баденѣ законъ объ отвѣтственности министровъ изданъ 20 февраля 1868 года; право инициативы предоставлено палатамъ закономъ 21 декабря 1869 года[3]).

Поскольку въ болѣе раннихъ германскихъ конституціяхъ сохранились еще до сихъ поръ слѣды прежней теоріи „монархическаго принципа", — эти слѣды являются явнымъ анахронизмомъ и, какъ таковые, постепенно исчезаютъ съ развитіемъ новаго конституціоннаго права.

И тѣмъ не менѣе, теорія „монархическаго принципа" является до сихъ поръ господствующей въ германской литературѣ публичнаго права. Правда, изъ политическаго постулата прежней доктрины, „монархическій принципъ" превращается въ современной доктринѣ въ догматическое положеніе; это положеніе опредѣляетъ существо королевской власти, *какъ оно есть*, а не какъ оно должно быть. Никакихъ политическихъ требованій современная доктрина, повидимому, изъ монархическаго принципа не выводитъ.

Сущность монархическаго принципа, какъ онъ понимается въ настоящее время, заключается въ томъ, что конституціонный монархъ является „единственнымъ носителемъ всѣхъ трехъ властей, законодательной, исполнительной и судебной; народное представительство оказываетъ монарху частичное содѣйствіе, — и только"[4]). Монархическій принципъ, въ силу котораго верховный органъ является носителемъ единой и нераздѣльной власти, стоитъ въ безусловномъ противорѣчіи съ принципомъ обособленія властей; въ конституціонной монархіи — истинной (или герман-

[1]) Срв. Dareste, Les constitutions modernes т. I. Baviere, Const. du 26 Mai 1818 Tit. VII §§ 1, 6: § 24; прим. 2. О законодательной инициативѣ палатъ срв. Seydel, Das Staatsrecht des Königreich Bayern (въ Marquardsen's Handbuch'ѣ II₄) стр. 50.

[2]) Dareste, ib. Würtemberg Const. du 25 Sept. 1819. art. 172.

[3]) Dareste, ib. Bade, Const. du 22 Août 1818 Titre IVa: art. 67a—g.; Titre IV art. 65.

[4]) Rehm, Allg. Staatsl. стр. 350; Seydel, Bayerisches Staatsrecht т. I стр. 351; Bornhak Allg. Staatslehre стр. 34 и сл.

ской) монархіи—началу обособленія властей нѣтъ и не можетъ быть мѣста [1]).

Въ новѣйшей литературѣ наиболѣе выдающимся теоретикомъ „монархическаго принципа“ является извѣстный германскій государствовѣдъ, Лабандъ. Для того, чтобы доказать, что въ конституціонной монархіи король, а не „король въ парламентѣ“, является органомъ законодательной власти, Лабандъ различаетъ установленіе содержанія закона отъ законодательной санкціи. Содержаніе закона устанавливается парламентомъ совмѣстно съ правительствомъ; но установленіе содержанія закона отнюдь не является *специфическимъ* дѣйствіемъ *государственной власти*. Содержаніе закона можетъ быть выработано комиссіей, заимствовано у другого государства, предложено ученымъ и т. д. Наоборотъ, именно актомъ государственной власти является *санкція*, законодательный приказъ. Одна только санкція можетъ быть признана осуществленіемъ законодательной *власти*, въ государственно-правовомъ смыслѣ этого слова. А такъ какъ право санкціи принадлежитъ монарху, то, очевидно, монархъ—и только монархъ—независимо отъ парламента, является органомъ законодательной власти. По словамъ Лабанда, монархъ, какъ единственный носитель недѣлимой и нераздѣльной государственной власти, одинъ только въ состояніи издать законъ, т. е. обратиться къ подданнымъ съ государственнымъ приказомъ объ исполненіи закона [2]).

Несостоятельность теоріи Лабанда очевидна. Если, съ одной стороны, нельзя считать монарха органомъ одной только исполнительной власти, то, съ другой, точно также нельзя его считать органомъ единой и нераздѣльной государственной власти,—и въ частности самостоятельнымъ органомъ законодательной власти.

Для того, чтобы доказать, что монархъ, а не „король въ парламентѣ“—является законодателемъ, Лабандъ не останавливается предъ совершенно недопустимымъ сближеніемъ функціи законодательнаго собранія, парламента, съ функціей законодательной комиссіи, или даже съ функціей ученаго, предлагающаго законопроектъ. Съ его точки зрѣнія, нѣтъ существенной разницы между парламентомъ въ конституціонной монархіи и Государственнымъ совѣтомъ въ монархіи абсолютной. И то, и другое учрежденіе устанавливаетъ только текстъ закона; и въ конститу-

[1]) Срв. выше стр. 154 прим. 1.

[2]) Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 3 изд. т. I. стр. 490 и слѣд.

ціонной, и въ абсолютной монархіи его санкція является актомъ свободнаго волеизъявленія монарха.

А между тѣмъ, врядъ ли необходимо доказывать, что между парламентомъ, какъ учрежденіемъ законодательнымъ, и всякаго рода законосовѣщательными учрежденіями — непроходимая пропасть. Почему, въ самомъ дѣлѣ, монархъ категорически и безусловно связанъ текстомъ закона, установленнымъ законодательнымъ собраніемъ? Почему, санкціонируя законъ, онъ не въ правѣ измѣнить въ этомъ текстѣ ни единой буквы? Потому, что парламентъ не только формулируетъ юридическое правило, но вмѣстѣ съ тѣмъ выражаетъ свое согласіе на санкціонированіе этого правила,—именно, въ томъ видѣ, въ какомъ оно имъ установлено. И безъ такого согласія парламента санкція закона монархомъ не имѣетъ и не можетъ имѣть мѣста [1]). Парламентъ также независимъ отъ короля, какъ король отъ парламента, и актъ законодательной воли государства образуется только путемъ соглашенія воли парламента съ волей монарха.

Съ точки зрѣнія разсматриваемой теоріи, въ конституціонной монархіи *самостоятельнымъ* органомъ,—т. е. органомъ, обладающимъ публично-правною властью (imperium), является только монархъ. Наоборотъ, парламентъ является *несамостоятельнымъ* органомъ; рѣшающей власти онъ не имѣетъ. Законопроектъ, принятый парламентомъ, является только *предположеніемъ*, не имѣющимъ безъ санкціи монарха силы закона; законодательное велѣніе, какъ актъ власти, исходитъ отъ монарха,—и только отъ него [2]).

Не подлежитъ сомнѣнію, что такое противоположеніе монарха, какъ самостоятельнаго органа, парламенту, какъ органу несамостоятельному, стоитъ въ безусловномъ противорѣчіи съ природой конституціонной монархіи. Слѣдуетъ признать, что, дѣйствительно, въ конституціонныхъ монархіяхъ парламентъ, безъ короля, самостоятельной власти не имѣетъ; но, равнымъ образомъ, въ области законодательства, такой самостоятельной власти не имѣетъ король, безъ парламента. Законопроектъ, предложенный королемъ (т. е. отъ имени короля правительствомъ), но

---

[1]) Iellinek. Gesetz und Verordnung стр. 315 и сл. Несмотря на совершенно правильное пониманіе дѣйствительнаго отношенія между королемъ и парламентомъ, Iellinek остается вѣрнымъ монархическому принципу. „In der auf dem monarchischen Principe ruhenden constitutionellen Monarchie in Deutschland und Oesterreich... ist das Gesetz, als perfekter Staatswille, nur Wille des Souveräns“ (ib. стр. 314).

[2]) Сравн. Iellinek l. c. стр. 207 и сл.

не принятый парламентомъ, является такимъ же *предположенiемъ*, не имѣющимъ значенiя и силы закона, какъ и законопроектъ, принятый парламентомъ, но не получившiй санкцiи короля. Въ области законодательства парламентъ безъ монарха и монархъ безъ парламента являются, въ одинаковой мѣрѣ, несамостоятельными органами власти. Самостоятельнымъ органомъ является только „король въ парламентѣ", ибо только этотъ юридически-единый, хотя и сложный, органъ обладаетъ законодательной властью.

Не смотря на свой quasi-юридическiй характеръ, теорiя Лабанда, по существу, является не чѣмъ инымъ, какъ политической теорiей „монархическаго принципа", провозглашенной еще на Вѣнскомъ Конгрессѣ. Ея реакцiонный характеръ, до наглядности, очевиденъ; ея цѣль — сближенiе конституцiонной монархiи съ абсолютной. Признавая монарха органомъ единой и нераздѣльной государственной власти, мы, тѣмъ самымъ, извращаемъ, въ угоду политической доктринѣ, юридическую природу конституцiонной монархiи [1]); ибо въ основѣ конституцiоннаго строя, при всякой формѣ правленiя, всегда и необходимо лежитъ начало обособленiя властей.

IV.

Итакъ, намъ предстоитъ отвѣтить на вопросъ: какимъ образомъ въ конституцiонной монархiи осуществляется начало обособленiя властей.

Органомъ законодательной власти въ конституцiонной монархiи является „король въ парламентѣ", — сложный самостоятельный органъ, состоящiй изъ двухъ простыхъ и несамостоятельныхъ—короля и парламента.

Каждый законъ въ конституцiонной монархiи является, съ

[1]) Политическимъ характеромъ оппозицiи противъ теорiи обособленiя властей объясняется ея партiйная нетерпимость, справедливо отмѣченная Iellinek'омъ. (Gesetz und Verordnung, стр. 223, прим. 6). Къ теорiи Laband'a вполнѣ примѣнимы слова того же Iellinek'a, сказанныя имъ въ другомъ мѣстѣ и по другому поводу: „...Sohat denn auch unsere neuere Staatsrechtswissenschaft, ihr selbst in der Regel unbewusst, Politik getrieben, indem sie aus angeblichen Rechtssätzen Konsequenzen zog, die sie für juristische hielt, die in Wahrheit aber nur politischer Natur sind". (Das Recht des modernen Staates I стр. 59). О несостоятельности проводимаго Laband'омъ различiя между установленiемъ содержанiя закона и его санкцiей см. Gierke въ Schmoller's Iahrbücher VII стр. 1174 и сл. Schulze, Deutsches Staatsrecht I стр. 527.

юридической точки зрѣнія, результатомъ совокупнаго дѣйствія (Gesammtakt) парламента и короны. Это дѣйствіе не можетъ, конечно, разсматриваться, какъ договоръ, ибо при изданіи закона не существуетъ двухъ сторонъ, взаимно обязывающихъ и связывающихъ другъ друга. Парламентъ и корона — одна сторона; ихъ отдѣльныя воли не связываютъ другъ друга, но сливаются въ одну волю, которой конституція присваиваетъ творческую силу. Законъ является актомъ единой воли „короля въ парламентѣ" [1]).

Конституціонный монархъ является интегральною частью законодательной власти. Ему наряду съ палатами принадлежитъ право законодательной инціативы; въ лицѣ министровъ онъ участвуетъ въ обсужденіи закона; принятый парламентомъ законъ санкціонируется монархомъ. Власть монарха заключается не въ томъ, что онъ отвергаетъ законъ, ему неугодный, а въ томъ, что онъ своей волей участвуетъ въ обращеніи законопроекта въ законъ. Монархъ осуществляетъ не *veto*, а *placet*. Санкція конститутивный моментъ закона; она не приходитъ *извнѣ* къ уже готовому закону; вмѣстѣ съ рѣшеніемъ палатъ санкція создаетъ законъ.

Правительственная власть въ конституціонной монархіи осуществляется „королемъ въ кабинетѣ". Во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ король является главой исполнительной власти. Въ государствахъ парламентарныхъ фактическое значеніе короны можетъ быть весьма невелико; de jure, однако, и здѣсь монархъ управляетъ государствомъ чрезъ посредство назначаемыхъ и смѣняемыхъ имъ министровъ [2]).

Такимъ образомъ, и въ конституціонной монархіи обособленіе властей является несомнѣннымъ фактомъ. Законодательная власть осуществляется сложнымъ органомъ, „королемъ въ парламентѣ", правительственная—простымъ и единоличнымъ монархомъ. „Король въ кабинетѣ" въ такой же мѣрѣ подчиненъ „королю въ парламентѣ", какъ президентъ республики парламенту.

И въ конституціонной монархіи административная юстиція

---

[1]) О различіи юридической категоріи Gesammtakt'а отъ такой же категоріи договора см. Kuntze, Der Gesammtakt, ein neuer Rechtsbegriff (въ Testgabe der Leipziger Juristenfacultät für dr. jur. Otto Müller Lpz. 1892, стр. 29 и сл.). О законѣ какъ Gesammtakt'ѣ, стр. 56 и сл.

[2]) О парламентаризмѣ и дуализмѣ см. ниже гл. III.

[3]) Jellinek, Gesetz und Verordnung, стр. 406 и сл.

[redacted]

охраняетъ и гарантируетъ правомѣрность и подзаконность правительственныхъ актовъ „короля въ кабинетѣ“.

Въ Англіи обязательную силу въ глазахъ судьи имѣетъ исключительно обычное и законодательное право,—common law и statute law. Королевскіе ордоннансы и прокламаціи могутъ быть примѣняемы имъ только въ томъ случаѣ, если они основаны на точномъ смыслѣ закона. Судебная провѣрка законности обязательныхъ постановленій, издаваемыхъ королемъ въ порядки управленія обезпечивается конституціями: бельгійской, шведской и норвежской, датской, голландской и др. [1]). Только въ Пруссіи конституція категорически воспрещаетъ судебную провѣрку закономѣрности королевскихъ постановленій, издаваемыхъ надлежащимъ порядкомъ [2]). Германъ Шульце справедливо называетъ такое постановленіе прусской конституціи „пережиткомъ абсолютизма“ („abcolutistischer Ueberrest“) [3]).

Наряду съ административной юстиціей необходимой гарантіей подзаконности правительственной власти въ конституціонной монархіи является отвѣтственность министровъ. Монархъ, какъ глава государства, безотвѣтственъ и личность его неприкосновенна, но законность правительственныхъ актовъ монарха обусловлена контрасигнаціей ихъ министромъ отвѣтственнымъ предъ народнымъ представительствомъ. И въ вопросѣ объ отвѣтственности министровъ Пруссія изъ всѣхъ конституціонныхъ монархій является наименѣе конституціонной; ибо обѣщанный конституціей законъ о ближайшемъ опредѣленіи случаевъ отвѣтственности министровъ, а также о судопроизводствѣ и наказаніяхъ по дѣламъ о такой отвѣтственности, до настоящаго времени не изданъ [4]).

Наконецъ, само собою разумѣется, что правильная организація отвѣтственности должностныхъ лицъ, уголовной, гражданской и дисциплинарной, является въ конституціонной монархіи такой же гарантіей подзаконности управленія, какъ и въ республикѣ.

---

[1]) Бельгійская К.; ст. 107: „Les cours et les tribunaux n'appliqueront les arrêtés et réglements généraux, provinciant ou locaux, qu'autant qu'ils seront couformes aux lois. Ср. шведская К., ст. 47, датская, ст. 73 и др. О Голландіи de Hartog, Das Staatsrecht des Königv. des Niederlaude стр. 52, 53. О Норвегіи Aschehoug. стр. 193 и сл.

[2]) Preussen, Verfürk. 1850. art. 106 al 2: „Die Prüfung der Rechtsgiltigkeit gehörig verkundeter Königlicher Verordnungen steht nicht den Behörden, Sondern nur den Kammern zu“.

[3]) Herrmann Schulze. Preuss. Staatsrecht II стр. 247.

[4]) Preussen Verfurk. 1850. art 61.

Въ настоящей главѣ мы не касаемся вовсе вопроса о сравнительныхъ преимуществахъ республиканской и монархической формы правленія, ибо вопросъ этотъ выходитъ за рамки теоріи правового государства. Мы старались доказать, что конституціонная монархія построена на началѣ обособленія властей и что, слѣдовательно, конституціонная монархія является правовымъ государствомъ.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Два типа правового государства.

I.

Теорія уравновѣшенія властей, какъ ее понималъ Монтескье, является необходимымъ отрицаніемъ всякаго подчиненія правительственной власти законодательной.

До тѣхъ поръ, пока въ наукѣ государственнаго права господствовало воззрѣніе на правительственную власть, какъ на власть *исполнительную*, такое отрицаніе представлялось до нѣкоторой степени понятнымъ. По мнѣнію Монтескье, законодательная власть должна быть лишена возможности останавливать власть исполнительную, такъ какъ ограниченіе исполнительной власти, по самой своей природѣ ограниченной, представляется безполезнымъ [1]).

Теорія обособленія властей, въ истинномъ своемъ значеніи, предполагаетъ, прежде всего, подзаконность правительственной власти, правомѣрность ея распоряженій и дѣйствій. Если бы правительственная власть являлась властью исключительно—исполнительной, ея подзаконность могла бы быть признана единственнымъ и вполнѣ достаточнымъ выраженіемъ зависимости ея отъ законодательной власти.

Въ дѣйствительности, однако, воззрѣніе на правительственную власть, какъ на исполнительницу законовъ („законодатель—голова, правительство — руки“) давно уже отвергнуто наукой государственнаго права. Въ настоящее время никто не ограничиваетъ правительственной дѣятельности механической функціей пассивнаго исполненія законовъ. Безконечное множество мѣняющихся интересовъ государственной жизни не можетъ быть охвачено организованной системой устойчивыхъ законодательныхъ нормъ Законъ, по самой своей природѣ, имѣетъ *общій* характеръ; текущія явленія государственной жизни сплошь и рядомъ бываютъ настолько индивидуальны, что не допускаютъ законодательной регламентаціи, не могутъ быть подведены подъ общую

[1]) Montesquieu. Esprit des lois l. XI ch VI.

норму. Законодательная норма всегда и необходимо предусматриваетъ будущее; но явленія государственной жизни слишкомъ разнообразны и нерѣдко слишкомъ случайны, чтобы ихъ можно было вполнѣ и исчерпывающимъ образомъ предусмотрѣть и регламентировать. Подобно тому какъ каждый изъ насъ не можетъ предусмотрѣть всѣхъ случаевъ жизни, напередъ установить для нихъ общія правила и затѣмъ уже дѣйствовать механически, сообразуясь съ ними, — такъ точно государство не можетъ ограничиться законодательнымъ установленіемъ нормъ и затѣмъ ихъ механическимъ пассивнымъ исполненіемъ. Правительственная дѣятельность не исчерпывается исполненіемъ закона. Правительство свободно осуществляетъ интересы государства, свободно правитъ государствомъ, оставаясь только *въ предѣлахъ* права. Законъ отнюдь не всегда предписываетъ содержанія, не всегда опредѣляетъ ближайшія цѣли правительственной дѣятельности; но правительственная власть, подобно индивиду, осуществляя свои хотя бы и свободно поставленныя цѣли, должна оставаться въ предѣлахъ закона, не въ правѣ нарушить его повелительныхъ нормъ. И теперь еще правительственная власть иногда называется исполнительной, но этому названію дается совершенно иное значеніе: правительственная власть признается исполнительницей не только законовъ, но, вообще, задачъ государственной жизни [1]).

Если это такъ, то, очевидно, одна подзаконность правительственныхъ актовъ не можетъ быть признаваема достаточнымъ выраженіемъ зависимости правительственой власти отъ законодательной. Оставаясь въ предѣлахъ закона, — т. е. дѣйствуя вполнѣ правомѣрно, правительственная власть можетъ, однако, рѣзкимъ образомъ розойтись съ законодательной. Конституціонный законъ предоставляетъ, напримѣръ, правительственной власти право объявленія войны и заключенія мира; причемъ самый поводъ къ объявленію войны или заключенію мира не указаны и, конечно, не могутъ быть указаны закономъ. Народное представительство можетъ желать мира, а правительство вполнѣ легально можетъ объявить войну. Общее направленіе народно-школьной политики государства можетъ быть, разумѣется, указано закономъ; но никакой законъ не можетъ опредѣлить деталей этой политики, интенсивности и цѣлесообразности просвѣтительныхъ начинаній правительства.

---

[1]) Моя статья „Правительство" въ „Словарѣ" Брокгауза и Ефрона. 48 полутомъ стр. 867. Срв. Iellinek, Gesetz und Verordnung Laband, l. c. Коркуновъ, Указъ и законъ.

При такихъ условіяхъ подзаконность правительственныхъ актовъ отнюдь не является достаточной гарантіей дѣйствительнаго подчиненія правительственной власти законодательной. Такое подчиненіе, наряду съ юридическими гарантіями, настойчиво требуетъ гарантій политическихъ. Народное представительство должно имѣть право и возможность рѣшающимъ образомъ влiять на политику правительственной власти, опредѣлять ея направленіе, ставить ей цѣли. Зависимость правительственной власти отъ законодательной должна быть не только юридической, но и политической. Такая зависимость всегда и вездѣ существовала и существуетъ въ правовомъ государствѣ; она является наиболѣе убѣдительнымъ и неоспоримымъ доказательствомъ совершенной несостоятельности теоріи уравновѣшенія властей.

Тѣмъ не менѣе, *степень* осуществленія политической зависимости правительственной власти отъ законодательной въ различныхъ государствахъ различна. Въ однихъ государствахъ законодательная власть вполнѣ и безусловно господствуетъ надъ правительственной; въ другихъ правительственная власть въ значительной мѣрѣ самостоятельна въ своихъ отношеніяхъ къ законодательной. Въ зависимости отъ характера отношеній между правительственной и законодательной властью, различаются два типа конституціоннаго государства: *парламентарный и дуалистическій* [1]).

II.

Въ конституціонномъ государствѣ, какова бы ни была его форма правленія, министерство всегда и необходимо назначается главой правительственной власти, — президентомъ республики, или монархомъ. Въ государствахъ съ дуалистическимъ строемъ назначеніе того или иного лица министромъ зависитъ отъ свободнаго усмотрѣнія главы правительственной власти. Въ такомъ государствѣ министерство имѣетъ *внѣ-партійный* характеръ; независимое отъ парламента, оно является послушнымъ орудіемъ, проводникомъ воли лица, стоящаго во главѣ правительственной власти.

---

[1]) Характеристика парламентарнаго строя въ классическихъ трудахъ по исторіи и догмѣ англійскаго государственнаго права T. E. May'я, Hallam'a, Stubbs'a, Hearn'a Dicey и др. Также Bagehot, English Constitution. О дуализмѣ—L. Hahn, Fürst Bismarck, 5 томовъ, 1878—91. В. Ренненкампфъ, Политическія воззрѣнія кн. Бисмарка. Срв. Seignobos, Histoire politique de l'Europe Contemporaine. Факты изъ парламентарной исторіи современныхъ западно-европейскихъ государствъ въ Revue de droit international et de législation comparée, Revue politique et parlementaire, Revue politique et litteraire, Preüssische Jahrbücher, Deutsche Bund Schau и др.

Въ государствахъ парламентарныхъ министерство имѣетъ *партійный* характеръ; первый министръ назначается главой правительственной власти изъ среды той политической партіи, которая въ данное время располагаетъ большинствомъ голосовъ въ парламентѣ, или — при двухпалатной системѣ — по крайней мѣрѣ, въ палатѣ депутатовъ. Министерство образуется первымъ министромъ изъ лицъ, принадлежащихъ къ той же партіи,—или, по крайней мѣрѣ, изъ лицъ, которыя, принадлежа къ различнымъ партіямъ, согласились вести управленіе на почвѣ общей политической программы. Въ парламентарныхъ государствахъ министерство, во всякомъ случаѣ, солидарно.

Сущность дуалистической формы конституціоннаго строя хорошо охарактеризована Бисмаркомъ въ одной изъ его парламентскихъ рѣчей.

— Въ вашемъ адрессѣ вы совершенно неправильно отдѣляете министровъ отъ короны. Въ Пруссіи кабинетъ находится въ иномъ положеніи, чѣмъ въ Англіи, гдѣ онъ, выходя изъ нѣдръ палатскаго большинства, имѣетъ парламентарный характеръ; прусскій кабинетъ является правительственнымъ, а не парламентарнымъ. Прусскіе министры, назначаемые и смѣняемые по усмотрѣнію короля, подчиненные непосредственно ему, дѣйствуютъ отъ имени и по приказу Его Величества и находятся въ зависимости отъ его власти и желаній. Мы—министры е. в. короля, а не ваши.

22 мая 1863 г., по поводу извѣстнаго бюджетнаго конфликта, прусская палата депутатовъ вотировала адрессъ королю, въ которомъ была заявлена жалоба противъ министровъ короны и обвиненіе ихъ въ нарушеніи конституціи и потерѣ довѣрія народа. Въ адрессѣ было категорически указано, что лишь „перемѣна лицъ, и еще больше министерской системы можетъ заполнить существующую въ настоящее время пропасть между совѣтниками короны и страной“. На этотъ адрессъ король отвѣтилъ посланіемъ 27 мая, въ которомъ, между прочимъ, сказано: „...въ противность конституціи палата желаетъ меня вынудить окружать себя такими министрами, которые ей угодны, пролагая себѣ, такимъ образомъ, путь къ противоконституціонному всемогуществу. Я отклоняю подобныя притязанія. Мои министры пользуются моимъ довѣріемъ; ихъ офиціальные акты одобрены мною. Я выражаю имъ благодарность за то, что они противодѣйствовали противоконституціоннымъ стремленіямъ палаты, направленнымъ къ расширенію ея власти“.

Въ парламентарныхъ государствахъ, какъ указано выше,

министерство имѣетъ партійный характеръ. Въ Англіи, традиціонной странѣ парламентаризма, рѣшающее вліяніе на образованіе министерства оказываетъ палата общинъ. Этотъ фактъ категорически подчеркнутъ Сольсбери въ рѣчи, произнесенной имъ въ 1892 г. въ палатѣ лордовъ. По его словамъ, согласно британской конституціи, во всемъ, что касается состава правительства, палата общинъ имѣетъ рѣшающій голосъ. Но когда составъ опредѣленъ и наступаетъ чередъ мѣропріятій, исключительное право общинъ исчезаетъ и по отношенію ко всѣмъ вопросамъ, кромѣ финансовыхъ, палата лордовъ принимаетъ столь же широкое участіе въ законодательствѣ, какъ и палата общинъ.

Такимъ образомъ, въ парламентарныхъ государствахъ глава правительственной власти, образуя министерство, призываетъ въ него лицъ, стоящихъ во главѣ господствующей въ нижней палатѣ партіи. Если эта партія прочно организована, лицо, являющееся ея главой, напередъ извѣстно. Этому лицу поручается главой правительственной власти образованіе новаго кабинета. Въ теченіе длиннаго ряда лѣтъ въ Англіи попеременно господствовала то партія виговъ, то партія тори; причемъ съ увѣренностью можно было предвидѣть, что съ побѣдой тори во главѣ кабинета станетъ Дизраели, а послѣ его смерти Сольсбери, и съ побѣдою виговъ, Гладстонъ.

Въ Англіи министры не только опираются на парламентское большинство, но, по общему правилу, сами принадлежатъ къ его составу. Глава кабинета всегда въ то же время членъ палаты общинъ. Совмѣщеніе это въ Англіи вызывается тѣмъ, что министръ, какъ таковой, не будучи членомъ палаты, въ ея глазахъ является частнымъ, постороннимъ лицомъ: во время засѣданій онъ не имѣетъ право голоса, онъ не въ состояніи давать требуемыхъ разъясненій, онъ не въ состояніи руководить своей партіей. Прежде, когда палата лордовъ являлась, не только по названію, но и по значенію, первой палатой, большинство министровъ принадлежало къ ея составу. Теперь, когда центръ тяжести перемѣстился изъ верхней палаты въ палату общинъ, большинство министровъ, и въ томъ числѣ глава кабинета, являются коммонерами, т. е. членами нижней палаты.

Въ парламентарныхъ государствахъ министерство солидарно; однако, принадлежность всего состава министерства къ одной политической партіи, требуемая идеей парламентаризма, оказывается въ дѣйствительности не всегда осуществимой.

Въ Англіи, напримѣръ, до тѣхъ поръ, пока парламентъ слагался изъ двухъ партій, кабинетъ состоялъ то изъ виговъ,

то изъ тори, смотря по тому, какая изъ этихъ партій, располагала въ палатѣ общинъ большинствомъ голосовъ. Послѣ раскола въ составѣ либеральной партіи, возникшаго на почвѣ ирландскаго гомъ-руля, либеральное министерство оказалось вынужденнымъ въ 1895 г. уступить мѣсто новому и на этотъ разъ, *коалиціонному*—министерству, составившемуся изъ двухъ оппозиціонныхъ партій,—консервативной и, такъ называемой, либерально-уніонистской. Кабинетъ Сольсбери и явился кабинетомъ этой коалиціонной партіи; если сравнить его съ кабинетомъ прежнихъ виговъ или тори,—то нельзя, конечно, не признать, что коалиціонный кабинетъ значительно менѣе однороденъ и, слѣдовательно, значительно менѣе устойчивъ.

Само собою разумѣется, что парламентарный кабинетъ является непосредственнымъ выразителемъ настроеній и желаній парламентскаго большинства. И если Бисмаркъ могъ сказать о своихъ товарищахъ по кабинету, обращаясь къ парламенту: „Мы слуги короля, а не ваши“, то Сольсбери или Гладстонъ съ такимъ же основаніемъ могли бы сказать о себѣ, обращаясь къ королю: „Мы не ваши слуги, а слуги парламента“. Въ парламентарномъ государствѣ у правительства *своей* политики нѣтъ и не можетъ быть; въ этомъ весь смыслъ и все значеніе парламентарнаго режима.

Необходимо замѣтить, что характеръ политическаго строя страны, дуалистическій или парламентарный, не стоитъ въ непосредственной связи съ существующей въ государствѣ формой правленія, монархической или республиканской. Въ настоящее время дуалистическій строй существуетъ въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, съ одной стороны; въ Пруссіи и въ большинствѣ германскихъ государствъ, съ другой. Наоборотъ, Англія, Венгрія и Франція — страны наиболѣе ярко выраженнаго, послѣдовательнаго парламентаризма.

Отсутствіе необходимой связи между политическимъ строемъ страны и формой ея правленія объясняется отчасти тѣмъ, что различіе между дуализмомъ и парламентаризмомъ имѣетъ не столько юридическій, сколько политическій характеръ. Конечно, содержаніе конституціонныхъ законовъ отчасти предопредѣляетъ политическую структуру государственной власти. Въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ парламентаризмъ невозможенъ именно потому, что федеральная конституція, составленная подъ несомнѣннымъ вліяніемъ теоріи Монтескье, самымъ рѣшительнымъ образомъ разобщаетъ правительственную и законодательную власти, исключая возможность какого-бы то ни было

взаимодѣйствія между ними. Министры Сѣверо-Американской республики не только не принадлежатъ къ составу конгресса, но не имѣютъ даже права присутствовать на его засѣданіяхъ. Правительство лишено права законодательной инициативы. Министры являются исполнительными агентами президента республики и, какъ таковые, отвѣтственны только предъ нимъ [1]). При такихъ условіяхъ о парламентаризмѣ, конечно, не можетъ быть и рѣчи.

Тѣмъ не менѣе, вообще говоря, дуалистическая или парламентарная структура государственной власти опредѣляется не писаннымъ правомъ конституцій, а нормами обычнаго конституціоннаго права, слагающимися подъ вліяніемъ совокупности условій политической жизни данной страны. По словамъ Дайси, англійскій конституціонализмъ создается „конституціонными нравами", а не конституціоннымъ правомъ. Съ точки зрѣнія права, англійскій король Dei gratia ничѣмъ не отличается отъ прусскаго von Gottes Gnaden. По буквѣ и смыслу конституцій Францъ-Іосифъ, какъ австрійскій императоръ, и Францъ Іосифъ, какъ венгерскій король пользуется однѣми и тѣми же прерогативами въ области законодательства и управленія; а между тѣмъ, Венгрія — парламентарная, а Австрія конституціонная монархія. Ни одна изъ европейскихъ конституцій не отрицаетъ за монархомъ права *свободнаго* назначенія своихъ министровъ, и если, тѣмъ не менѣе, въ парламентарной монархіи министры всегда принадлежатъ къ составу господствующей въ парламентѣ партіи, то это происходитъ не столько потому, что монархъ *юридически обязанъ*, сколько потому, что онъ *фактически вынужденъ* назначать парламентарное министерство. Для иллюстраціи сказаннаго приведемъ примѣръ изъ новѣйшей парламентарной исторіи Венгріи. Въ 1894 г. изъ-за вопроса о гражданскомъ бракѣ между Францемъ-Іосифомъ и министрами Векерле и Силадьи произошелъ разрывъ. Министры вышли въ отставку и министромъ-президентомъ назначенъ былъ Куэнъ-Гедервари. Тогда либеральная партія, располагающая огромнымъ большинствомъ въ парламентѣ, категорически заявила, что она продолжаетъ считать своимъ главою Векерле и что, слѣдовательно, всякое мѣропріятіе новаго министерства встрѣтитъ въ ея лицѣ оппозицію. Пришлось прибѣгнуть къ компромиссу. Парламентъ вотировалъ резолюцію, признающую за монархомъ неотъемлемое и безусловное *право* назначать министровъ, какихъ ему угодно. А затѣмъ монархъ вто-

[1]) Министерства въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ носятъ названіе executive departements. Const. du 17 sept. 1787. Ch. II sect. 2 § 1.

рично призвалъ къ управленію министерство Векерле и Силадьи. Законъ о гражданскомъ бракѣ былъ принятъ парламентомъ и санкціонированъ королемъ.

По мнѣнію нѣмецкихъ публицистовъ, установленіе политическаго режима, парламентарнаго или дуалистическаго, опредѣляется рѣшающимъ образомъ происхожденіемъ и природой монархической власти. Въ монархіяхъ, возникшихъ подъ вліяніемъ національнаго движенія точно такъ же, какъ и въ монархіяхъ, получившихъ конституцію революціоннымъ путемъ изъ рукъ національнаго учредительнаго собранія, вліяніе народнаго представительства настолько значительно, что монархическое начало естественно и необходимо уступаетъ свое первенствующее мѣсто началу парламентарному. Наоборотъ, въ государствахъ, обязанныхъ своимъ существованіемъ и организаціей исторической династіи, господствующей надъ народомъ силой историческихъ традицій и народной любви, парламентъ, созданный монархомъ, даровавшимъ конституцію, по общему правилу, не въ состояніи подчинить, если не de jure, то de facto, своей волѣ, волю еше недавно абсолютнаго монарха [1]).

Согласиться съ такимъ мнѣніемъ трудно. Признавая нѣкоторое—весьма, впрочемъ, относительное—значеніе историческаго присхожденія монархической власти, мы не можемъ, однако, никакимъ образомъ согласиться съ тѣмъ, что это происхожденіе роковымъ образомъ предопредѣляетъ дуалистическій или парламентарный характеръ политическаго строя страны. Мы видѣли уже выше, что дуалистическій строй, при извѣстныхъ условіяхъ возможенъ не только въ монархическихъ, но и въ республиканскихъ государствахъ. Что касается монархій, то Венгрія, напримѣръ, является несомнѣнно монархіей историческаго происхожденія, и, тѣмъ не менѣе, ни въ одной европейской странѣ, не исключая Англіи, парламентаризмъ не является въ такой степени доминирующимъ началомъ, какъ именно въ ней. Не подлежитъ сомнѣнію, что возможность парламентарнаго режима обусловлена фактическимъ преобладаніемъ представительнаго начала надъ началомъ единоличной власти. Въ свою очередь, значеніе и сила народнаго представительства въ значительной мѣрѣ зависитъ отъ числа парламентскихъ партій и характера ихъ программъ, а также отъ степени ихъ сплоченности и твердости партійной дисциплины. Парламентарный режимъ либо невозможенъ вовсе,

---

[1]) Срв. Iellinek, Entstehung des Ministeriums in d. const. Monarchie, въ Grünhut's Zeitschrift für priv. u. öff. Recht. 1883 стр. 344; Bernatzik, Allgemeine Staatslehre стр. 54.

либо функціонируетъ неудовлетворительно въ тѣхъ случаяхъ, когда парламентъ распадается на множество дробныхъ, враждующихъ другъ съ другомъ политическихъ партій; ибо коалиціи партій, находящихся въ меньшинствѣ, всегда легко будетъ опрокинуть министерство большинства. Правительственному министерству, т. е. министерству, стоящему внѣ парламентскихъ партій, не трудно составить въ свою пользу изъ коалиціи тѣхъ или другихъ партій для каждой проектируемой имъ мѣры искусственное большинство, создаваемое ad hoc. Если-же парламентъ состоитъ почти исключительно изъ двухъ партій, или-же одна изъ нѣсколькихъ партій располагаетъ въ парламентѣ абсолютнымъ большинствомъ голосовъ, въ такомъ случаѣ министерство, не принадлежащее къ партіи большинства, необходимо окажется въ хроническомъ конфликтѣ съ парламентомъ. Невозможность такого конфликта и является лучшей гарантіей парламентарнаго строя.

Независимо отъ числа партій, вліяніе парламента находится въ прямой зависимости отъ сплоченности и дисциплинированности ихъ. При парламентарномъ строѣ въ нѣдрахъ партіи не можетъ и не должно быть разногласій. Партія свободно принимаетъ свои рѣшенія, но, разъ ихъ принявъ, она принуждаетъ своихъ членовъ къ безусловному повиновенію. Беджготъ передаетъ, что одинъ изъ государственныхъ дѣятелей Англіи, взглянувъ на членовъ палаты общинъ, повинующихся по первому знаку своимъ вождямъ, замѣтилъ: вотъ лучшее „парламентское мясо“ Европы!

Возможность парламентарнаго строя обусловлена не только строгой дисциплинированностью каждой партіи, но также извѣстною степенью дисциплины въ отношеніяхъ враждующихъ партій другъ къ другу. Яростная и ожесточенная борьба партій—борьба, не допускающая никакихъ компромиссовъ — является самымъ опаснымъ врагомъ парламентаризма. Въ этомъ отношеніи весьма поучителенъ слѣдующій фактъ, изъ парламентарной исторіи Англіи, имѣвшій мѣсто въ царствованіе королевы Викторіи. Случилось такъ, что министерство виговъ, вслѣдствіе коалиціи тори съ партіями радикальной и ирландской, потерпѣло пораженіе въ палатѣ общинъ и вышло въ отставку. Королева, вѣрная принципу парламентаризма, предложила образованіе кабинета главѣ торіевъ Но тори не могли не видѣть, что они все таки находятся въ парламентѣ въ меньшинствѣ и что править имъ, разсчитывая на поддержку радикаловъ и ирландской партіи, невозможно; поэтому, они отказались отъ образованія кабинета и королева при-

звала обратно въ министерство виговъ. При этомъ тори добровольно отказались отъ политики систематической оппозиціи вигамъ, такъ какъ они считали „не честнымъ и не патріотичнымъ“ ставить препятствія дѣятельности существующаго правительства, не имѣя возможности образовать новое [1]).

Наконецъ, самый характеръ партійной группировки имѣетъ огромное значеніе въ вопросѣ о степени фактическаго вліянія и силы парламента. Въ парламентарныхъ государствахъ оппозиціонная партія, соперничающая съ правящей, должна быть *конституціонной;* ея программа должна стоять на почвѣ существующаго конституціоннаго строя.

Въ республикѣ, напримѣръ, парламентаризмъ, предполагающій постоянное чередованіе партій у кормила правленія, невозможенъ, если значительная и сильная, оппозиціонная партія выставляетъ монархическую программу; и наоборотъ, парламентаризмъ невозможенъ въ монархіи при наличности сильной республиканской партіи. Въ подобныхъ случаяхъ, соотвѣтственное измѣненіе конституціи является нерѣдко необходимымъ предположеніемъ устойчиваго существованія и правильнаго функціонированія парламентарной системы.

Само собою разумѣется, что не всегда и не во всѣхъ государствахъ, въ одинаковой мѣрѣ, имѣются на лицо вышеуказанныя необходимыя предположенія парламентаризма. Тамъ, гдѣ они отсутствуютъ—вполнѣ, или отчасти,— парламентаризмъ либо невозможенъ вовсе, либо, въ практическомъ своемъ осуществленіи, въ значительной степени сближается съ дуализмомъ. Какъ западно-европейская, такъ, вслѣдъ за нею, и наша отечественная публицистика, говоря о парламентарномъ строѣ, какъ объ особомъ политическомъ типѣ конституціоннаго государства, имѣетъ преимущественно или даже исключительно въ виду англійскій парламентаризмъ. Нельзя не согласиться съ тѣмъ, что, если сопоставить Пруссію, какъ образецъ дуалистической монархіи съ Англіей, какъ образцомъ монархіи парламентарной, то различіе между разсматриваемыми типами конституціонной монархіи окажется чрезвычайно рельефнымъ и рѣзкимъ. Мы готовы будемъ почти согласиться съ Борнгакомъ, который конституціонную монархію вмѣстѣ съ абсолютной относитъ къ одной категоріи государствъ, а парламентарную монархію вмѣстѣ съ республикой къ другой [2]).

---

[1]) Ст. Biedermann'a. въ сборникѣ Haxthausen'a т., I, стр. 25.

[2]) Bornhak. Allgemeine Staatslehre. Стр. 25 и сл.; стр. 42 и сл.

Дѣло, однако, въ томъ, что парламентаризмъ, кромѣ Англіи, существуетъ также въ значительномъ большинствѣ другихъ европейскихъ государствъ,— въ Италіи, Испаніи, Бельгіи, Франціи, Голландіи, Венгріи и т. д., и т. д. — Для того, чтобы говорить о парламентаризмѣ, вообще, — необходимо имѣть въ виду не только Англію, но и всѣ другія государства, въ которыхъ парламентаризмъ, какъ особый политическій принципъ, такъ или иначе осуществленъ.

И вотъ, сколько-нибудь основательное знакомство съ политической организаціей, — и, въ особенности, съ политической жизнью парламентарныхъ государствъ неопровержимо доказываетъ, что грань, отдѣляющая дуалистическую форму отъ парламентарной, далеко не въ такой степени опредѣленна и ясна, какъ это кажется съ перваго взгляда. Нерѣдко одно и то же государство одними относится къ числу дуалистическихъ, а другими къ числу парламентарныхъ государствъ. Такъ, напримѣръ, Борнгакъ считаетъ Австрію и Данію дуалистическими, Эсменъ— парламентарными монархіями.

Какъ указано выше, главное отличіе парламентарныхъ государствъ отъ дуалистическихъ заключается въ томъ, что въ первыхъ глава правительственной власти не свободенъ въ назначеніи своихъ министровъ, во вторыхъ—свободенъ. Въ Англіи составъ кабинета необходимымъ образомъ предопредѣляется исходомъ выборовъ, или голосованіемъ въ палатѣ общинъ. Разумѣется, въ Англіи король можетъ не назначить лично ему неугоднаго министра; но, по общему правилу, главой кабинета назначается глава господствующей партіи, а остальными министрами наиболѣе выдающіеся ея члены. Не то въ государствахъ, въ которыхъ парламентъ разбивается на множество дробныхъ и незначительныхъ партій; въ такихъ государствахъ,—напримѣръ, въ Италіи,— власть парламента сказывается не столько въ назначеніи угоднаго ему министерства, сколько въ смѣщеніи министерства, ему неугоднаго. Кабинетъ падаетъ благодаря коалиціи партій, часто безусловно враждебныхъ другъ другу, соединенныхъ только общею враждой къ господствующей партіи. Въ такомъ случаѣ, главѣ правительственной власти приходится либо назначить министерство, стоящее внѣ парламентскихъ партій, какъ это бывало, напримѣръ, много разъ въ Бельгіи въ періодъ времени отъ 1831 г. по 1847 г., либо составить, по собственному усмотрѣнію и личной инціативѣ, коалиціонное министерство, какъ это всегда бываетъ во Франціи и, въ особенности, въ Италіи. И въ томъ, и въ другомъ случаѣ роль главы государства при назначеніи министровъ

несравненно болѣе рѣшительна и активна, чѣмъ та, дѣйствительно, скромная рѣчь, которую, на основаніи англійской парламентарной практики, принято отводить парламентарному главѣ государства. Достаточно сравнить, хотя бы, во Франціи министерства Феликса Фора съ министерствами Лубе для того, чтобы признать, что въ дѣлѣ образованія коалиціонныхъ министерствъ главѣ государства принадлежитъ, если не рѣшающая, то, во всякомъ случаѣ, весьма значительная роль. Въ Италіи съ 1881 г. по 1887 г. во главѣ кабинета стоялъ Депретисъ,—не потому, что онъ являлся главою господствующей партіи (такихъ въ Италіи нѣтъ), а потому, что онъ пользовался довѣріемъ и поддержкой короны. За это время министерство Депретиса многократно терпѣло пораженія въ палатѣ депутатовъ и многократно выходило въ отставку; но каждый разъ король поручалъ образованіе новаго кабинета тому же Депретису, который оставался у власти до самой своей смерти. Депретисъ правилъ страною при помощи особаго пріема, который въ Италіи называется трансформизмомъ: онъ бралъ своихъ министровъ какъ съ правой, такъ и съ лѣвой стороны парламента. Когда въ 1883 г., благодаря, главнымъ образомъ, иниціативѣ пяти лицъ, образовалась новая партія, — такъ называемая, пентархія—онъ побѣдилъ эту партію тѣмъ, что предложилъ портфель двумъ, наиболѣе выдающимся ея членамъ, Занарделли и Криспи. Само собою разумѣется, что при такихъ условіяхъ итальянскія министерства существеннымъ образомъ отличаются отъ однородныхъ и солидарныхъ министерствъ истинно парламентарнаго режима.

Послѣ сказаннаго становится, казалось бы, очевиднымъ, что существованіе и, въ особенности, правильное функціонированіе парламентаризма возможно лишь при наличности опредѣленныхъ политическихъ условій, обезпечивающихъ преобладающее значеніе народнаго представительства въ государственной жизни страны. Въ свою очередь, наличность такихъ условій, въ значительной мѣрѣ, зависитъ отъ характера избирательнаго права, опредѣляющаго партійный составъ народнаго представительства.

Историческій опытъ неопровержимо доказываетъ, что парламентаризмъ нормально и правильно функціонируетъ до тѣхъ поръ, пока народное представительство базируется на узкомъ, сословномъ или классовомъ, избирательномъ цензѣ. Не случайно старая, аристократическая Англія является родиной парламентаризма. Во Франціи парламентаризмъ въ эпоху реставраціи или іюльской монархіи функціонировалъ регулярнѣй, чѣмъ въ настоящее время.

Само собою разумѣется, что при односословномъ или клас-

совомъ характерѣ народнаго представительства, ни дробности партій, ни рѣзкой противоположности ихъ программъ нѣтъ и не можетъ быть мѣста. Въ Англіи, до 1832 г., англійская палата находилась въ рукахъ аристократіи, титулованной и помѣстной; а такъ какъ англійская аристократія издавна дѣлилась на двѣ партіи, виговъ и тори, то только эти партіи и были представлены въ парламентѣ. Рѣзкаго антагонизма, создаваемаго соціальной борьбой, между ними не существовало. Онѣ расходились во взглядахъ на тѣ или иные вопросы, но обѣ онѣ проникнуты были одними и тѣми же воззрѣніями на государство, на существо его задачъ.

Подобно правительству, оппозиція, какъ гласитъ ея оффиціальное названіе, была „оппозиціей ея (или его) величества". При такихъ условіяхъ парламентарное правленіе является единственно-возможнымъ; партіи, крѣпкія однородностью своего состава, смѣняютъ другъ друга, не внося существенныхъ измѣненій въ государственную жизнь.

Менѣе возможнымъ и хуже функціонирующимъ становится парламентаризмъ въ переходную эпоху, — въ эпоху постепеннаго расширенія избирательнаго права.—Искусственныя избирательныя системы, являющіяся компромиссомъ между прежней классовой и будущей демократической системой—допуская, въ ограниченномъ размѣрѣ, представительство низшихъ, наиболѣе многочисленныхъ классовъ, и въ то же время непропорціонально усиливая представительство высшихъ и среднихъ буржуазныхъ классовъ, — вносятъ разстройство въ парламентарную жизнь, увеличиваютъ число и дробность политическихъ партій, обезцвѣчиваютъ политическія программы, противопоставляютъ непримиримые, соціальные интересы, какъ равносильные, другъ другу. Въ тѣхъ странахъ, гдѣ уже въ настоящее время дѣйствуетъ система всеобщаго избирательнаго права, эта система искажается и фальсифицируется законодательными нормами, опредѣляющими порядокъ производства выборовъ, дѣленіе страны на избирательные округа и т. д., и т. д. До настоящаго времени парламентъ еще нигдѣ не является дѣйствительнымъ выразителемъ желаній и воли народнаго большинства; именно этимъ—а не чѣмъ либо инымъ—объясняется тяжелый кризисъ, переживаемый современнымъ парламентаризмомъ въ большинствѣ государствъ Западной Европы.

Придетъ время,—и всеобщее избирательное право во всѣхъ, безъ исключенія, конституціонныхъ государствахъ станетъ реальнымъ фактомъ политической жизни. Тогда—и только тогда—пар-

ламентъ явится дѣйствительнымъ выразителемъ народной воли,— воли народнаго большинства. Только народныя демократическія партіи будутъ обладать достаточною силою для того, чтобы именемъ народа править страной; и эти партіи будутъ въ такой же мѣрѣ *однородны*, въ какой нѣкогда въ старой Англіи были однородны политическія партіи аристократическаго меньшинства. — Въ истинно-демократическихъ государствахъ существованіе мелкихъ и дробныхъ, — нерѣдко случайныхъ и безпрограммныхъ— партій окажется невозможнымъ; нынѣшняя дифференціація снова уступитъ мѣсто интеграціи общественнаго мнѣнія,—и парламентаризмъ станетъ снова единственно возможной, правильной и нормальной формой политическаго строя конституціонныхъ государствъ.

III.

Право контроля надъ правительствомъ и политическаго руководства имъ принадлежитъ народному представительству и въ дуалистическихъ государствахъ; однако, здѣсь средства такого контроля и руководства недостаточны для того, чтобы разъ на всегда исключить возможность конфликтовъ—юридически неразрѣшимыхъ—между законодательной и правительственной властью.

И въ дуалистическихъ государствахъ подчиненіе правительственной власти законодательной имѣетъ не только юридическій, но и политическій характеръ. Народное представительство контролируетъ не только законность, но и цѣлесообразность правительственныхъ актовъ; оно располагаетъ средствами—правда, весьма недостаточными — къ принужденію правительственной власти идти по тому пути, осуществлять, въ предѣлахъ закона, ту политику, которая соотвѣтствуетъ политической программѣ парламентскаго большинства.

Что касается, прежде всего, контроля, то онъ осуществляется парламентомъ въ формѣ, такъ называемыхъ, запросовъ и интерпелляцій. Дѣйствующія въ Европѣ конституціи, предоставляя министрамъ право быть выслушанными палатой, когда они того пожелаютъ, въ то же время возлагаютъ на нихъ обязанность давать объясненія, когда того пожелаютъ палаты. Само собою разумѣется, что въ государствахъ дуалистическихъ право интерпелляціи не имѣетъ и не можетъ имѣть того значенія, какое ему присуще въ государствахъ парламентарныхъ; ибо даже

неудовлетворительное, съ точки зрѣнія палаты, объясненіе министра не влечетъ за собою непосредственно какихъ либо нежелательныхъ для него послѣдствій. Тѣмъ не менѣе, необходимость отчитываться предъ палатой является, до извѣстной степени, если не юридической, то моральной сдержкой правительственной власти:—подотчетная власть всегда зависитъ отъ той власти, которой она обязана отчетомъ.

Говоря о воздѣйствіи законодательной власти на направленіе и характеръ правительственной дѣятельности, необходимо остановиться на институтѣ, такъ называемой, юридической отвѣтственности министровъ. Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что въ большинствѣ конституціонныхъ государствъ принадлежащее палатѣ народныхъ представителей право привлеченія къ уголовной отвѣтственности министровъ является гарантіей не только (и не столько) *закономѣрности*, сколько *цѣлесообразности* правительственныхъ актовъ. На родинѣ современнаго конституціонализма, въ Англіи уголовная отвѣтственность министровъ — до тѣхъ поръ, когда она не уступила de facto мѣста отвѣтственности политической—всегда служила парламенту средствомъ, исключительнымъ по своей суровости, избавленія отъ неугоднаго и ненавистнаго ему министерства. Хотя, по общему правилу, министры въ Англіи привлекались къ отвѣтственности только за государственную измѣну (high treason), однако, самое понятіе измѣны, по англійскому праву, является въ такой мѣрѣ измѣнчивымъ и неопредѣленннымъ, что не было положительно такого дѣянія, которое не могло бы быть судимо и наказано, какъ измѣна, если только парламентъ считалъ необходимымъ привлеченіе министровъ къ отвѣтственности по соображеніямъ политическаго свойства.

Въ 1678 г., въ процессѣ противъ Danby категорически былъ установленъ принципъ, неопровержимо доказывающій политическій характеръ уголовной отвѣтственности министровъ: министры были признаны отвѣтственными за *честность*, *справедливость* и *полезность* всѣхъ ихъ мѣропріятій.

Такимъ образомъ, уголовная отвѣтственность министровъ въ свое время преслѣдовала въ Англіи тѣ же цѣли, какія въ настоящее время достигаются проще и легче, безъ ненужной жестокости, благодаря парламентарному строю, институтомъ политической отвѣтственности министровъ [1]). Во Франціи

[1]) Dr. Hans v. Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, стр. 225 и сл.

Хартія 14 года ограничиваетъ отвѣтственность министровъ случаями государственной измѣны и подкупности [1]; это нисколько не помѣшало, однако, палатамъ послѣ іюльской революціи предать суду министровъ Карла X, контрасигновавшихъ незаконные ордонансы короля. Дѣйствующая во Франціи конституція 16 іюля 1875 г. предоставляетъ палатѣ депутатовъ право привлеченія министровъ къ отвѣтственности въ случаѣ совершенія ими, вообще, должностныхъ преступленій [2]). Понятіе должностныхъ преступленій, само по себѣ неопредѣленное, толкуется на практикѣ весьма широко; какъ видно изъ случаевъ возбужденія вопроса объ отвѣтственности министровъ, имѣвшихъ мѣсто во Франціи въ эпоху третьей республики, здѣсь, какъ и въ Англіи, основаніемъ къ привлеченію министровъ къ отвѣтственности признается всякое, вообще, ихъ дѣяніе, нарушающее серьезнымъ образомъ интересы государства [3]).

Что касается, наконецъ, Германіи, то здѣсь въ нѣкоторыхъ государствахъ привлеченіе министровъ къ отвѣтственности допускается только въ случаѣ нарушенія ими конституціонныхъ законовъ [4]); въ другихъ основаніемъ къ уголовной отвѣтственности признается всякое, вообще, нарушеніе законовъ [5]). Однако, и въ Германіи нѣкоторыя конституціи признаютъ министровъ отвѣтственными за дѣянія, противорѣчащія благу страны (Landeswohl) [6]), или за нецѣлесообразныя дѣянія [7]), или, наконецъ, за дѣянія, угрожающія безопасности и благосостоянію государства [8]).

Само собою разумѣется, что для контроля надъ цѣлесообразностью правительственныхъ актовъ уголовная отвѣтственность министровъ представляется средствомъ, во всѣхъ отношеніяхъ несоотвѣтственнымъ; именно потому, въ парламентарныхъ государствахъ она уступаетъ мѣсто отвѣтственности политической. Въ государствахъ дуалистическихъ она существуетъ почти исклю-

[1]) Const. 1814 г. art. 56. „... Ils ne peuvent être accusés que pour fait de trahison ou de concussion“.

[2]) Const. 16 Juli 1875 art. 12 al 2.

[3]) Hans r. Frisch l. c. стр. 238.

[4]) Preussen V. U. Art. 61; Würtemberg V. U. § 195. Hessen V. U. Art. 109 и др.

[5]) Sachten-Weimar Gn. G. § 48; Sachsen Meiningen V. U. § 103, Schaumburg-Lippe ges. v. 2 Ianuar 1849 art. 3.

[6]) Bayern V. U. Art. 7.

[7]) Sachsen V. U. Art. 43.

[8]) Baden V. U. § 67a.

чительно на бумагѣ,—и не только потому, что ея осуществленіе встрѣчаетъ препятствія въ несовершенствѣ конституціонныхъ законовъ, но и потому, что судебной функціи она ставитъ, въ большинствѣ случаевъ, несудебныя цѣли.

Наиболѣе дѣйствительнымъ средствомъ воздѣйствія законодательной власти на политику правительственной въ дуалистическихъ государствахъ несомнѣнно является принадлежащее законодательной власти право періодическаго,—всего чаще ежегоднаго—вотированія бюджета. Въ средневѣковой Англіи борьба съ королевской прерогативой велась парламентами главнымъ образомъ на почвѣ бюджетнаго права. Угрожая отказомъ и, дѣйствительно, отказывая въ субсидіяхъ коронѣ, англійскій парламентъ добился и права иниціативы, и рѣшающаго участія въ осуществленіи законодательной власти. И на континентѣ Европы, въ первую эпоху конституціонализма, право не утвержденія бюджета разсматривалось, какъ вѣрнѣйшее орудіе парламентовъ въ борьбѣ съ королевской прерогативой, какъ наиболѣе вѣрное средство подчиненія правительственной власти законодательной. Неутвержденіе бюджета, лишающее правительство право взиманія налоговъ и расходованія денежныхъ средствъ, ставитъ государство въ безвыходное положеніе; съ того момента какъ бюджетъ не утвержденъ, самое существованіе государства становится невозможнымъ. Именно, потому одна опасность неутвержденія парламентомъ бюджета должна заставить правительственную власть идти на всевозможныя уступки, сообразовать свою волю съ волей народнаго представительства.

Однако, уже въ разсматриваемую эпоху право неутвержденія бюджета en bloc разсматривалось многими выдающимися публицистами и политическими дѣятелями—напримѣръ, Бенжаменомъ, Конетаномъ, Сисмонди и др., какъ совершенно нецѣлесообразное и непригодное средство борьбы законодательной власти и правительственной.

Въ настоящее время господствующая въ германской доктринѣ государственнаго права теорія отрицаетъ за народнымъ представительствомъ самое право неутвержденія бюджета en bloc. Въ большей своей части ежегодный бюджетъ покоится на изданныхъ уже законахъ, опредѣляющихъ доходы и расходы государства. На основаніи такихъ законовъ взимаютъ опредѣленные налоги и тратятся опредѣленныя суммы на государственныя нужды. Каждый законъ можетъ быть, разумѣется, отмѣненъ или измѣненъ изданіемъ новаго закона; но ни одинъ законъ не можетъ быть измѣненъ или отмѣненъ фактомъ неизданія новаго закона. Кон-

ституціонное право точно опредѣляетъ характеръ законодательнаго пути: законы издаются, отмѣняются, измѣняются и пріостанавливаются въ своемъ дѣйствіи въ опредѣленномъ порядкѣ соглашеніемъ существующихъ факторовъ законодательной власти,— въ конституціонной монархіи соглашеніемъ обѣихъ палатъ (гдѣ, таковыя существуютъ) и короны. Признавая за парламентомъ, а при двухпалатной системѣ за каждой изъ его палатъ, право неутвержденія бюджета en bloc, мы тѣмъ самымъ признаемъ за каждымъ изъ законодательныхъ факторовъ, дѣйствующимъ отдѣльно отъ другихъ, всю полноту законодательной власти [1]).

Конечно, парламентъ при обсужденіи бюджета, можетъ поднять вопросъ объ отмѣнѣ или измѣненіи того или иного налога, той или иной статьи расхода, хотя бы они были установлены изданнымъ раньше закономъ. Если соглашеніе по этому вопросу состоится, прежніе законы соотвѣтственнымъ образомъ измѣняются новымъ бюджетомъ. Если соглашеніе не возможно, бюджетъ, въ той своей части, которая покоится на прежнихъ законахъ, долженъ оставаться неизмѣннымъ.

Признавая, такимъ образомъ неправомѣрнымъ неутвержденіе бюджета en bloc современная доктрина конституціоннаго права вынуждена, однако, считаться съ фактической возможностью такого, хотя бы и неправомѣрнаго, неутвержденія. Какъ быть въ томъ случаѣ, если бюджетъ отвергается палатой en bloc?

Нѣкоторыя конституціи, предусматривая подобные случаи, устанавливаютъ рядъ мѣръ, устраняющихъ или, по крайней мѣрѣ, отодвигающихъ возможность бюджетнаго конфликта. Таковы, напримѣръ, болѣе раннія конституціи южно-германскихъ государствъ. Въ Вюртембергѣ по истеченіи бюджетнаго періода налоги взимаются въ прежнемъ размѣрѣ втеченіи первой трети слѣдующаго года [2]). Въ Баваріи—въ теченіе первыхъ шести мѣсяцевъ [3]). Согласно испанской конституціи, въ случаѣ неутвержденія новаго бюджета, остается въ силѣ прежній, румынская конституція ограничиваетъ въ подобныхъ случаяхъ дѣйствіе прежней конституціи однимъ только годомъ. По прусской конституціи, утвержденіемъ бюджета обусловлено только расходованіе пра-

[1]) Laband. Das Staatsrecht d. deutschen Reiches III стр. Gneist. Gesetz und Budget стр. 180 и сл. Jellinek. Gesetz und Verodnung стр. 276 и сл.

[2]) Würtemberg V. U. v. 25 Sept. 1819 § 114.

[3]) Bayern V. U. v. 26 Mai 1818 Tit. VIII § 7. Срв. также Hessen V. U. v 17 Dec. 1820 § 69; Baden V.—U. v. 22 Aug. 1818 § 62.

вительственною властью денежныхъ средствъ государства; взиманіе налоговъ, установленныхъ въ законодательномъ порядкѣ, допускается и въ случаѣ неутвержденія бюджета [1]).

Само собою разумѣется, что всѣ эти мѣры имѣютъ однако чисто-палліативный характеръ. Неутвержденіе парламентомъ бюджета всегда и необходимо, въ конечномъ результатѣ, создаетъ *юридически-неразрѣшимый* конфликтъ между законодательной и правительственной властью, между народнымъ представительствомъ и народомъ. Въ случаяхъ невозможности или нежеланія взаимныхъ уступокъ конфликтъ этотъ можетъ быть рѣшенъ только силой; а такъ какъ въ большинствѣ случаевъ сила на сторонѣ правительства—въ особенности въ дуалистическихъ государствахъ, въ которыхъ неутвержденіе бюджета только и можетъ имѣть мѣсто—то, очевидно, неутвержденіе бюджета неизбѣжно приводитъ къ антиконституціонному правительственному акту, — къ управленію страной, вопреки конституціи, на основаніи бюджета, не установленнаго народнымъ представительствомъ. Какъ извѣстно, именно такимъ путемъ разрѣшенъ былъ знаменитый въ исторіи Пруссіи бюджетный конфликтъ 1862—1866 гг.

Признавая, такимъ образомъ, юридически неправомѣрнымъ и практически нецѣлесообразнымъ не утвержденіе бюджета en bloc народнымъ представительствомъ,—мы далеки, однако, отъ мысли отрицать серьезное значеніе ежегоднаго вотированія парламентомъ бюджета, какъ средства контроля надъ правительствомъ и категорическаго воздѣйствія на его дѣятельность. Не подлежитъ сомнѣнію, что, благодаря постоянно возрастающей специализаціи бюджетовъ, распредѣленіе суммъ законодательною властью по отдѣльнымъ его расходнымъ статьямъ, опредѣляетъ, въ значительной мѣрѣ, направленіе и характеръ правительственной дѣятельности, степень удовлетворенія ею отдѣльныхъ потребностей государственной жизни.

Правомъ утвержденія бюджетовъ законодательная власть пользуется, какъ оружіемъ критики правительственныхъ мѣропріятій, какъ средствомъ періодической ревизіи податной системы въ ея цѣломъ и въ отдѣльныхъ ея частяхъ. Но, съ другой стороны, точно также не подлежитъ сомнѣнію, что вотированіе въ законномъ порядкѣ бюджета, какъ и другія средства воздѣйствія на правительственную власть, имѣющіяся въ дуалистическихъ государствахъ, въ распоряженіи законодательства, недо-

[1]) Preussen V. U. v. 31 Ian, 1850 cvt. 99, 100. Срв. Arndt Die Verassungsurknude für. den Preüss-Staat. стр, 153 и сл.

статочны для того, чтобы гарантировать единство государственной воли, подчиненіе правительственной власти верховной законодательной.

Въ дуалистическихъ монархіяхъ неизбѣжны конфликты между народнымъ представительствомъ и короной,—конфликты, которые, вслѣдствіе юридической своей неразрѣшимости, нерѣдко угрожаютъ самому существованію, а тѣмъ болѣе, устойчивости и неприкосновенности конституціоннаго строя.

Такіе конфликты невозможны въ государствахъ парламентарныхъ; они невозможны потому, что здѣсь подчиненіе правительственной власти законодательной гарантируется самымъ безусловнымъ образомъ институтомъ политической отвѣтственности министровъ.

Какъ указано выше, сущность парламентарнаго режима заключается въ томъ, что при немъ министерство всегда и не необходимо принадлежитъ къ той партіи, которая въ данное время располагаетъ въ нижней палатѣ большинствомъ голосовъ. Отсюда естественный выводъ: если въ палатѣ, при обсужденіи того или иного мѣропріятія, предлагаемаго министерствомъ, большинство депутатовъ выскажется противъ него, министерство обязано подать въ отставку.—Такое министерство перестаетъ быть министерствомъ большинства; тѣмъ самымъ оно становится невозможнымъ.

Единственное средство для министерства остаться у власти, несмотря на понесенное имъ пораженіе заключается въ распускѣ палаты и назначеніи новыхъ выборовъ. Если кабинетъ, несмотря на пораженіе, пользуется довѣріемъ главы правительства и, кромѣ того, если можно надѣяться на то, что политика кабинета одобряется большинствомъ избирателей, глава правительства распускаетъ палату, и затѣмъ, въ зависимости отъ исхода выборовъ, кабинетъ либо остается у власти, опираясь на новое большинство, либо, оказавшись въ меньшинствѣ, выходитъ въ отставку.

Вовсякомъ случаѣ, благодаря принципу политической отвѣтственности министровъ, правительственная политика, расходящаяся съ волей парламента, въ парламентарномъ государствѣ невозможна. Въ настоящее время, въ большинствѣ парламентарныхъ государствъ, напр. въ Англіи и во Франціи, принципъ политической отвѣтственности министровъ доведенъ до самыхъ крайнихъ предѣловъ. Достаточно одного неудачнаго для министерства голосованія, хотя бы оно состоялось по самому ничтожному поводу, хотя бы оно было вызвано случайнымъ отсутствіемъ

нѣсколькихъ членовъ господствующей партіи, хотя бы оно было неожиданнымъ для самой оппозиціи,—и кабинетъ, осужденный парламентомъ, подаетъ въ отставку.

Необходимо замѣтить, что въ самой Англіи политическая отвѣтственность министровъ пріобрѣла въ такой мѣрѣ категорическій характеръ только во время царствованія королевы Викторіи, столь благопріятное, вообще, для развитія парламентарнаго строя. До 1830 г. нѣтъ ни одного примѣра, когда бы кабинетъ отказался отъ своихъ полномочій лишь потому, что онъ потерпѣлъ пораженіе по какому-нибудь частному вопросу въ нижней палатѣ. Кабинетъ Роберта Пиля въ правленіе Вильгельма IV и даже кабинетъ Мельбурна—первый кабинетъ королевы Викторіи—оставались у власти, несмотря на рядъ пораженій въ палатѣ общинъ по частнымъ вопросамъ, до тѣхъ поръ, пока для нихъ не становилась очевидной совершенная неустранимость эдоническаго конфликта между кабинетомъ и палатой. Еще въ 1841 г. Маколей, въ качествѣ министра, доказывалъ въ палатѣ общинъ, что кабинетъ отнюдь не обязанъ отказаться отъ власти только потому, что та или иная законодательная реформа, предложенная имъ, отвергнута палатой, разумѣется если только онъ не считаетъ осуществленіе этой реформы необходимымъ условіемъ успѣшнаго теченія дѣлъ [1]. И въ настоящее время, въ нѣкоторыхъ государствахъ, принципъ политической отвѣтственности министровъ понимается не такъ послѣдовательно и строго. Въ Голландіи, напримѣръ, единичная и частная неудача—напр., отклоненіе законопроекта палатой—нисколько не колеблетъ положенія кабинета. По авторитетному свидѣтельству Гартога, голландскіе министры только въ томъ случаѣ подаютъ королевѣ прошенія объ отставкѣ, когда разногласіе между ними и палатой получаетъ неустранимый и хроническій характеръ.

Тѣмъ не менѣе, начало политической отвѣтственности министровъ—краеугольный камень парламентарнаго строя—исключаетъ, во всякомъ случаѣ, возможность длительныхъ конфликтовъ между законодательною и правительственною властью; въ частности, въ конституціонныхъ монархіяхъ, благодаря парламентаризму невозможны конфликты между народнымъ представительствомъ и короной.

Не подлежитъ сомнѣнію, что парламентаризмъ усиливаетъ, въ значительной мѣрѣ, вліяніе народнаго представительства, и, въ особенности, нижней палаты—на ходъ законодательныхъ и

[1] Jellinek.

правительственныхъ дѣлъ. Въ этомъ своемъ значенiи парламентаризмъ является необходимой принадлежностью,—завершенiемъ демократическаго строя. Въ области законодательства парламентарный режимъ неизбѣжно приводитъ къ упраздненiю, такъ называемаго, королевскаго veto. Неутвержденiе законопроекта, принятаго парламентомъ и, слѣдовательно, поддерживаемаго кабинетомъ, невозможно потому, что такое неутвержденiе неизбѣжно повлекло за собой выходъ кабитета въ отставку при совершенной невозможности замѣнить его другимъ [1]). Въ сферѣ управленiя кабинетъ, вынужденный въ каждомъ своемъ дѣйствiи отчитываться предъ парламентомъ, имѣющимъ право и возможность въ каждую данную минуту его смѣстить, является послушнымъ проводникомъ политики парламентскаго большинства.

Въ парламентарномъ государствѣ правительственная власть вполнѣ и безусловно подчинена законодательной; однако, подчиненная законодательной, правительственная власть не сливается съ нею. Начало обособленiя властей—основное начало правового государства, вообще обезпечивается при парламентаризмѣ совокупностью юридическихъ гарантiй, характеризующихъ конституцiонный режимъ, какъ таковой. Дѣйствуя солидарно съ законодательной, правительственная власть остается властью подзакон-

[1]) Весьма распространено мнѣнiе, будто въ парламентарной монархiи участiе монарха въ законодательствѣ совершенно номинально. Королева, говоритъ Bagehot, должна подписать свой собственный смертный приговоръ, если онъ принятъ обѣими палатами парламента. Такое мнѣнiе должно быть признано явнымъ преувеличенiемъ; оно основано на опытѣ одной страны и одного царствованiя. Конечно, участiе въ законодательствѣ королевы Викторiи было весьма невелико; однако, и оно отнюдь не равнялось нулю. Какъ извѣстно, въ парламентарныхъ государствахъ право инициативы сосредоточивается, по общему правилу, въ рукахъ кабинета; ибо только законопроектъ, исходящiй отъ кабинета, можетъ расчитывать на поддержку парламентскаго большинства (Срв. ст. Parker Smith'а, члена англiйской палаты общинъ, въ Revue polit. et parl. 1894. т. I. стр. 461). Кабинетъ, до внесенiя законопроекта въ парламентъ, долженъ сообщить о немъ, какъ о всякой важной государственной мѣрѣ, монарху; послѣднiй имѣетъ поэтому возможность, до внесенiя законопроекта въ парламентъ, заявить о своемъ отрицательномъ отношенiи къ нему. За исключенiемъ случаевъ особо важныхъ, такого заявленiя достаточно для того, чтобы кабинетъ отказался отъ своего проекта и не внесъ его въ парламентъ. Такое — такъ сказать, замаскированное пользованiе правомъ veto встрѣчается въ Англiи не только при послѣднихъ Георгахъ, но и при Викторiи. Въ 1844, 1866 и 1868 г.г. королева отказала тремъ законопроектамъ еще до ихъ принятiя парламентомъ, въ своемъ утвержденiи, и эти проекты вслѣдъ затѣмъ были сняты кабинетомъ съ очереди (Срв. Iellinek).

ной; гражданинъ, въ своихъ отношеніяхъ къ правительственной власти, является правовымъ субъектомъ,—субъектомъ обязанностей и правъ, которымъ соотвѣтствуютъ права и обязанности правительственной власти. Парламентаризмъ свободенъ отъ внутреннихъ противорѣчій, отъ той недодѣланности, которая присуща дуалистическому строю. Единство государственной власти обезпечивается господствомъ народнаго представительства; обособленіе властей—подзаконностью управленія и суда. Законодательствуетъ государство свободно; управляя, оно подчинено имъ же самимъ создаваемому праву.

Парламентаризмъ не вездѣ возможенъ; не вездѣ, гдѣ онъ существуетъ, онъ функціонируетъ нормально. Нельзя, напримѣръ, отрицать, что въ современной Италіи парламентаризмъ переживаетъ тяжелый кризисъ, находится въ состояніи хроническаго упадка. Въ Италіи нѣтъ устойчивыхъ партій; у партіи нѣтъ опредѣленныхъ программъ. Правительство безсильно потому, что въ парламентѣ оно имѣетъ предъ собою разнородную и безпорядочную толпу и никогда не знаетъ, кто высказывается за и кто противъ проектируемой имъ мѣры. Оно безсильно потому, что кабинетскіе кризисы — неожиданные и случайные — слѣдуютъ одинъ за другимъ, дѣлая невозможнымъ нормальное теченіе государственной жизни [1]). Тамъ, гдѣ парламентаризмъ, изъ-за дробности и неустойчивости партійной группировки, функціонируетъ плохо, оно вызываетъ противъ себя въ теоріи и на практикѣ не мало нареканій. Само собою разумѣется, что критика парламентаризма не можетъ и не должна быть отожествляема съ критикой конституціонализма вообще. Итальянскіе и отчасти французскіе публицисты усматриваютъ не рѣдко избавленіе отъ золъ парламентаризма въ возвращеніи къ дуалистической системѣ [2]).

---

[1]) Въ февралѣ 1894 г., Криспи внесенъ въ итальянскую палату депутатовъ законопроектъ о предоставленіи королю, подъ отвѣтственностью министровъ, на срокъ одного года законодательной власти для реорганизаціи слишкомъ сложной системы государственныхъ должностей и для сокращенія расходовъ. Въ виду враждебнаго настроенія большинства законопроектъ былъ взятъ обратно. Тѣмъ не менѣе, самый фактъ его внесенія весьма краснорѣчивъ и многозначителенъ. Предложеніе вручить хотя бы и на короткій срокъ диктаторскую власть королю, исходящее отъ парламентарнаго министерства, не можетъ быть разсматриваемо иначе, какъ testimonium paupertatis парламентаризма. (Срв. ст. Calajani въ Revue polit· et parl. 1894. стр. 123 и сл.).

[2]) Срв., напр., D'Eichthal. Souverainité du peuple—et gouvernement стр. 218 и сл.—наши реакціонные публицисты—напр., *К. П. Побѣдоносцевъ*, въ своемъ

Въ дѣйствительности, такое избавленіе заключается, прежде всего и главнымъ образомъ, въ демакратической реформѣ избирательнаго права. Истинно-демократическое, правовое государство не можетъ не быть парламентарнымъ, ибо парламентаризмъ является высшею формой, вѣнцомъ конституціоннаго режима.

В. М. Гессенъ.

„Московскомъ Сборникѣ"—заимствуютъ аргументы у критиковъ парламентаризма для того, чтобы доказать преимущество абсолютнаго режима предъ конституціоннымъ. Такой пріемъ—научно несостоятеленъ. Въ литературѣ всѣхъ западно-европейскихъ народовъ нѣтъ ни одного сколько-нибудь значительнаго публициста, который не отвѣтилъ-бы кризису конституціоннаго режима словами Кавура: „Je préfère une chambre à une antichambre"...

ПОЛИТИЧЕСКІЙ СТРОЙ

ОТДѢЛЬНЫХЪ ГОСУДАРСТВЪ.

Государственный строй Англіи.

Историческій обзоръ.

Въ исторіи, по французскому выраженію—tout se tient: самыя отдаленныя событія и условія находятся въ преемственной связи съ самыми современными фактами. Но даже, если оставить въ сторонѣ эту общеисторическую преемственность, если обращать вниманіе только на тѣ данныя, въ которыхъ обнаруживается непосредственная зависимость настоящаго отъ прошедшаго, то для генетическаго объясненія англійскаго государственнаго строя придется заглянуть въ очень глубокую старину. Помимо того, что король Эдуардъ VII производитъ себя съ нѣкоторыми натяжками и переходами по женскимъ линіямъ отъ Уессекскаго конунга, завоевателя Кердика, что англиканская государственная церковь, несмотря на свой кальвинистскій катехизисъ, старается примкнуть къ традиціямъ древнехристіанскаго католицизма и римской церковно-политической организаціи, что въ уитенагемотѣ Альфреда и Ательстана можно видѣть какъ бы предисловіе къ развитію парламента,—есть черты нынѣ дѣйствующаго государственнаго строя Англіи, которыя дѣйствительно опредѣлились по существу въ теченіе такъ называемаго англосаксонскаго періода англійской исторіи. Изъ этихъ чертъ главная — *областная организація на началѣ самоуправленія.* Если въ представительномъ правленіи Великобританіи руководящая роль выпала на долю „Общинъ", и эти общины являются не только простыми обозначеніями для числовыхъ комбинацій избирательныхъ округовъ, а настоящими общественными тѣлами, сильными, жизненными и въ своей совокупности, и въ отдѣльности, то первымъ изъ условій, которымъ объясняется такое положеніе дѣлъ, является образованіе самихъ этихъ областей. Не подлежитъ сомнѣнію, что если не города, то графства, т. е. главныя областныя группы сложились въ своей характерной физіономіи уже въ англосаксонскую эпоху.

Къ концу этого періода уже составился разъ навсегда списокъ собственно англійскихъ графствъ, списокъ, который расширился впослѣдствіи присоединеніемъ нѣкоторыхъ сѣверныхъ округовъ (Ланкаширъ, Уестетморлендъ и Кемберлендъ и др.), но въ остальномъ по сю пору составляетъ рамку для областныхъ особенностей и административно-общественнаго расчлененія Англіи. Уже тогда графство обнаруживаетъ и основныя черты органической области, въ большей части случаевъ не созданной административными распоряженіями, а выросшей благодаря тѣмъ или другимъ племеннымъ и историческимъ условіямъ. Подраздѣленія графства—сотни (hundreds, wapentakes, wards) имѣли болѣе искусственный составъ, но черезъ ихъ организацію, такъ же какъ и черезъ строй графства проходило начало самоуправленія, свободной ассоціаціи. Въ графствѣ и сотнѣ сосредоточивались судебныя дѣла свободнаго населенія, фискальная раскладка и сборъ денежныхъ и натуральныхъ повинностей, формированіе войска и флота, полиція благоустройства и безопасности. Кромѣ того за графствами остались нѣкоторыя законодательныя функціи по формулированію и видоизмѣненію областныхъ обычаевъ: эта послѣдняя компетенція была остаткомъ роли племенныхъ собраній, какими были древнѣйшіе шайръ-гемоты. Такимъ образомъ графства и сотни отправляли множество весьма важныхъ обязанностей и на практикѣ представлялись для большинства населенія чуть ли не самыми важными учрежденіями. Составъ же собраній, которыя вели дѣла, и въ той, и въ другой инстанціи былъ однообразный: въ него входили два элемента. Вызывались на собранія помѣщики округа или, взамѣнъ ихъ, управляющіе, а затѣмъ старосты и по четыре выборныхъ отъ каждой сельской общины (township) [1]. Такой составъ соотвѣтствовалъ основному представленію, что дѣла должны рѣшаться самимъ населеніемъ и притомъ не на поголовномъ вѣчѣ, а на собраніяхъ достаточныхъ землевладѣльцевъ при участіи представителей отъ организованныхъ сельскихъ единицъ.

Выраженіе „землевладѣльцы“ (terrarum domini) наводитъ на вопросъ, въ качествѣ кого являются поселяне? Въ избѣжаніе недоразумѣній необходимо прибавить, что самое право поселянъ или крестьянъ было также основано въ большинствѣ случаевъ на землевладѣніи, но это владѣніе вытекало изъ древне-обычной основы (folcland), между тѣмъ какъ помѣщики (ter-

[1] Первоначально въ делегаціи селъ участвовалъ и священникъ, такъ какъ приходъ обыкновенно совпадалъ съ сельской общиной.

rarum domini) владѣли на основаніи спеціальныхъ привилегій (bocland).

Такимъ образомъ, несмотря на могущественное вліяніе предводителей, выражавшееся въ дѣятельности, съ одной стороны, племенныхъ вождей, эльдорменовъ, съ другой, королевскихъ приказчиковъ—шерифовъ, порядокъ коллегіальнаго самоуправленія проникалъ всю областную администрацію и опирался, въ концѣ концовъ, на общинную организацію мелкой земской единицы—села (township). Создался этотъ строй, конечно, не въ силу цѣлесообразнаго стремленія къ демократіи или политической свободѣ: въ немъ даже весьма ясно выступали аристократическіе элементы въ видѣ рѣзкой противоположности двухъ элементовъ среди засѣдателей—помѣщичьяго и крестьянскаго. Но англо-саксонская система подобно начальному строю многихъ другихъ народовъ—римлянъ, грековъ, германцевъ, славянъ,—сложилась подъ вліяніемъ того факта, что государство было прежде всего организаціей свободнаго воинства, которое образовало группы свободныхъ землевладѣльцевъ и привыкло вести свои дѣла въ „кругу“, какъ говорили наши казаки, а не просто по приказанію начальниковъ. Отсюда, несмотря на быстрое развитіе соціальныхъ неравенствъ и на весьма замѣтное вліяніе вождей, опредѣленный строй самоуправляющихся областныхъ и мѣстныхъ организацій.

2. Дальнѣйшая исторія укрѣпила эти основы. Такъ называемое нормандское, въ сущности французское, завоеваніе содѣйствовало раннему развитію государственности и притомъ на *договорныхъ основаніяхъ*. Благодаря этому завоеванію англійскій феодализмъ вмѣсто того, чтобы разрушить политическое единеніе націи и раздѣлить ее на рядъ почти независимыхъ государственныхъ тѣлъ, принялъ форму административной и общественной организаціи, въ которой связь между частями и общая зависимость ихъ отъ усовершенствованной власти никогда не прекращалась. Центральная власть, первоначально сосредоточенная въ рукахъ короля, запаслась громаднымъ авторитетомъ вслѣдствіе побѣдоноснаго исхода борьбы, и авторитетъ этотъ возросъ благодаря тому, что короли оказались посредниками между различными національностями и классами обновленнаго завоеваніемъ общества. Вильгельмъ Завоеватель и его преемники были мало похожи на своихъ современниковъ, капетингскихъ королей Франціи, которымъ, несмотря на громкіе титулы и традиціи, приходилось заботиться объ устройствѣ скромныхъ владѣній своего Ильдефрансскаго княжества: они простирали свое властное вмѣшательство во всѣ круги общества и самымъ

энергичнымъ образомъ проводили свои притязанія и вымогательства. Но все-таки строй англійскаго общества былъ феодальный, и потому аристократическіе элементы, зачатки которыхъ весьма замѣтны уже въ англо-саксонскій періодъ, получили въ немъ значеніе, которое до нѣкоторой степени уравновѣшивало перевѣсъ королевской власти. Бароны, рыцари, епископы и аббаты Вильгельма Рыжаго и Генриха I были не чиновники, исполнители воли Государя, а вассалы, проникнутые сильнымъ чувствомъ достоинства, пользовавшіеся всякимъ случаемъ, чтобы получить и отстоять привилегіи, весьма могущественные на мѣстахъ своей осѣдлости и дѣятельности и въ совокупности весьма вліятельные въ дѣлахъ королевства. Въ силу феодальнаго договора они были прямо призваны служить совѣтниками высшаго сеньера, короля, и рѣшать съ нимъ вмѣстѣ дѣла, касавшіяся націи. Фактически, при невыработанности формъ и колебаніи силъ, отношенія склонялись то въ сторону чрезмѣрнаго вмѣшательства королей, то въ сторону своеволія бароновъ. Но принципіальная основа договорнаго равновѣсія между королемъ и властными представителями общества была признана уже въ первое время нормандскаго господства и выразилась, между прочимъ, даже формально въ грамотѣ Генриха I, которая представляетъ „рядъ“ между сюзереномъ и его вассалами.

Помимо ранняго напряженія политической жизни и намѣченнаго въ ней договорнаго начала нормандская эпоха важна для послѣдующей исторіи образованіемъ въ мѣстной жизни *мелкой земской единицы*—такъ называемаго менора. Феодальная общественная организація получила въ данномъ случаѣ, благодаря систематизаціи землевладѣльческихъ отношеній, законченную, рѣзко очерченную форму подобно тому, какъ на верху, въ управленіи государствомъ, рано сложилась сильная центральная власть, и ясно выразилось договорное отношеніе ея къ аристократіи вассаловъ. Вмѣсто сбивчивыхъ, крайне разнообразныхъ и почти неуловимыхъ въ своихъ очертаніяхъ отношеній, которыя отличали феодальный порядокъ въ Германіи и Франціи, образовались въ Англіи однородныя ячейки меноровъ, въ которыхъ своеобразно комбинировались общинно-владѣльческія права крестьянъ, землевладѣльческія права помѣщика и политическія права барона, надѣленнаго привилегіями (franchises). Мало того, что эти элементы слились подъ единой властью лорда; въ организмѣ менора сохранились и укрѣпились, несмотря на аристократическое господство, древнія начала мѣстнаго самоуправленія: внутренняя организація и жизнь менора повсюду составляли какъ бы равнодѣйствующую вліянія лорда и коллектив-

наго участія свободныхъ и крѣпостныхъ держателей надѣловъ (tenants) въ рѣшеніи мѣстныхъ дѣлъ, какъ хозяйственныхъ, такъ и полицейскихъ, фискальныхъ и судебныхъ. Мѣстная община, township, villata, не исчезла вслѣдствіе появленія менора, а большею частью какъ бы втянулась въ него, сохраняя однако свой прежній составъ и большую часть своихъ функцій. Во всякомъ случаѣ порядокъ дѣлопроизводства вотчинныхъ собраній, manorial courts, оказался однимъ изъ самыхъ устойчивыхъ и могущественныхъ факторовъ политическаго воспитанія англійскаго народа въ духѣ самоуправленія. Безъ сомнѣнія, участіе въ этихъ безчисленныхъ сходахъ разсматривалось населеніемъ, какъ тяжкая повинность—приводившая къ поборамъ со стороны приказчиковъ. Хотя число дѣлъ, рѣшавшихся въ сотняхъ, уменьшилось вслѣдствіе образованія ленныхъ юрисдикцій, но ихъ все-таки осталось достаточно, чтобы поддерживать фактическую связь между землевладѣльцами каждой области. Всѣ же важнѣйшіе интересы и вопросы мѣстной жизни въ теченіе четырехъ-пяти вѣковъ обсуждались и разрѣшались меноріальными сходами при постоянномъ участіи всѣхъ слоевъ населенія, не исключая и низшаго слоя крѣпостныхъ—вилллановъ, которые, несмотря на свое гражданское безправіе по отношенію къ лорду, фактически принимали дѣятельное участіе въ руководствѣ будничными дѣлами мѣстныхъ обществъ.

Областное самоуправленіе въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ выиграло отъ реорганизаціи мѣстной жизни въ такихъ опредѣленныхъ формахъ и отъ развитія военной аристократіи вассаловъ. Несмотря на частыя злоупотребленія королевскихъ чиновниковъ и на ихъ несомнѣнно значительное вліяніе, общество землевладѣльцевъ графства сомкнулось въ сплоченный кругъ, который живо чувствовалъ солидарность своихъ членовъ.

3. Главнымъ результатомъ ранняго развитія государственности въ Англіи было *образованіе такъ называемаго общаго права* (Common Law).

Въ отличіе отъ разнородныхъ мѣстныхъ обычаевъ и частныхъ привилегій уже въ XII и XIII вѣкѣ королевскіе суды Англіи выработали основы права, которыя примѣнялись государственной властью на основаніи общеобязательныхъ нормъ и поддерживались всею силою, находившеюся въ распоряженіи государства. Съ этой общей государственной точки зрѣнія была организована при Генрихѣ II система уголовнаго обвиненія и разслѣдованія на основаніи присяжныхъ показаній мѣстныхъ людей, а въ гражданскихъ тяжбахъ сложилось разбирательство

на основаніи указовъ (writs), которые миновали меноріальныя инстанціи и предоставляли тяжущимся преимущества усовершенствованнаго и безпристрастнаго производства.

Въ этихъ зачаткахъ началось непрерывное и въ высокой степени замѣчательное развитіе англійскаго права путемъ судебныхъ рѣшеній, и уже въ XIII в. является первая монументальная попытка теоретической обработки этого права въ трактатѣ Брактона. Сфера дѣйствія этого общаго права, за исключеніемъ слабо развитой въ юридическомъ отношеніи криминалистики, была строго ограничена *свободнымъ* населеніемъ королевства. Такъ называемые вилланы или крѣпостные, составлявшіе большинство населенія, не подлежали его вѣдѣнію въ отношеніяхъ съ своими помѣщиками, такъ какъ королевскій судъ отказывался вмѣшиваться въ эту область и предоставилъ ее вѣдѣнію меноріальныхъ судовъ и приказчиковъ. Но свободное населеніе королевства составляло все-таки весьма обширную группу, а по своему соціальному вѣсу и достатку было несомнѣнно особенно замѣтно и важно. При томъ ряды его съ каждымъ годомъ увеличивались благодаря отпуску на волю и выкупу участковъ и повинностей. Вопросъ о томъ, въ какомъ направленіи пойдетъ развитіе нарождающагося общаго права, былъ, такимъ образомъ, вопросомъ капитальной важности для тогдашней эпохи, и еще болѣе для будущаго.

Судьба этого общаго права могла сложиться весьма различно, и первые шаги его исторіи указываютъ по меньшей мѣрѣ на три возможности для его дальнѣйшаго движенія. Руководящей силой вначалѣ была королевская власть. Послѣ смуты первой половины XII вѣка она возродилась при Генрихѣ II съ новымъ запасомъ энергіи и предпріимчивости, и судебныя реформы были направлены ею прежде всего къ тому, чтобы въ разрѣзъ съ привилегіями бароновъ и церкви создать юрисдикцію королевскихъ судовъ. Даже когда личности, носившія корону, были ничтожны, даже во время Ричарда I, Іоанна Безземельнаго и Генриха II, успѣхи коронной юрисдикціи продолжались, благодаря дружной дѣятельности судей и потребности народа въ государственномъ посредничествѣ. При этихъ условіяхъ одна изъ теоретическихъ возможностей состояла въ томъ, что ростъ необходимаго общаго права будетъ неразрывно соединенъ съ увеличеніемъ королевскаго авторитета, и съ абсолютистическими стремленіями: въ такомъ родѣ пошло дѣло въ сосѣдней Франціи и въ Германіи при возрожденіи римскаго права. Яркими представите-

лями этой односторонней абсолютистической тенденціи были, помимо самого короля Генриха II, многіе юристы Генриха III.

Съ другой стороны, не было недостатка въ попыткахъ со стороны феодальныхъ и церковныхъ властей, у которыхъ новая государственность и общее право отнимали почву, остановить это развитіе въ самомъ началѣ во имя освященныхъ временемъ „вольностей“, и попытки эти находили сочувствіе не только среди прямо заинтересованныхъ представителей высшихъ сословій, но и въ массахъ народа, которыя вначалѣ болѣе замѣчали тягости, нежели благодѣянія новыхъ государственныхъ порядковъ. Томасъ Беккетъ въ своемъ сопротивленіи королевскимъ попыткамъ ограничить юрисдикцію церкви сталъ національнымъ героемъ и мученикомъ. Бароны, добивавшіеся Великой Хартіи, между прочимъ ополчились противъ нѣкоторыхъ указовъ королевскимъ судамъ, которыми подрывались привилегіи ихъ сословныхъ курій.

Но была и третья возможность: именно усвоеніе необходимыхъ правовыхъ реформъ въ связи съ ограниченіемъ единоличной власти, отъ имени которой эти реформы проводились, постановка этой власти въ опредѣленныя законами границы. Именно по этому третьему пути и пошла исторія Англіи, благодаря тому, что, какъ мы видѣли, при всей значительности монархическаго элемента въ ея политическомъ составѣ, приходилось считаться кромѣ того съ могущественной аристократіей, со сплоченными мѣстными и областными обществами и съ привычкой къ договорному пониманію государственныхъ отношеній.

Въ частности, два момента заслуживаютъ особеннаго вниманія въ исторіи первыхъ пріобрѣтеній конституціонализма. Необходимость политическихъ гарантій выясняется весьма постепенно, подъ вліяніемъ не теоретическихъ построеній и даже не личнаго честолюбія, которое если и играло роль, то совершенно второстепенную, а подъ давленіемъ двухъ могущественныхъ стимуловъ, дѣйствовавшихъ непосредственно на чувство самосохраненія. Непокорные подданные Іоанна Безземельнаго и Генриха III прежде всего отстаивали свою личность противъ разнообразныхъ насилій со стороны произвольной власти; затѣмъ они оберегали свое имущество отъ произвольныхъ поборовъ. Для обезпеченія этихъ вполнѣ очевидныхъ элементарныхъ потребностей гражданскаго существованія, они неоднократно брались за оружіе и выработали первыя гарантіи свободы. Элементарная потребность безопасности отъ захватовъ имущества и насилій надъ личностью составляетъ основное содержаніе Великой

Хартіи Вольностей, и значеніе этой Хартіи въ томъ и состоитъ, что въ архаической формѣ и въ примѣненіи къ феодальнымъ казусамъ она является истинной деклараціей правъ человѣка, заявленіемъ его неотъемлемой потребности въ законномъ огражденіи личной свободы противъ произвольныхъ посягательствъ со стороны властей. Оттого эта грамота всегда признавалась первой вѣхой на пути установленія правового порядка въ культурномъ мірѣ. Положенія Хартіи предназначались, главнымъ образомъ, для довольно тѣснаго круга свободнаго населенія, но вмѣстѣ съ распространеніемъ этого круга они получали все болѣе общее значеніе.

Уже во времена борьбы за Великую Хартію сопротивленіе противъ фискальныхъ поборовъ играло большую роль, и рядъ постановленій Хартіи направленъ противъ нихъ. Такое же значеніе имѣла эта сторона дѣла при Генрихѣ III. Онъ постоянно торгуется съ своими чинами о субсидіяхъ, и попытки бароновъ захватить управленіе въ свои руки объясняются, главнымъ образомъ, неудовольствіемъ по поводу чрезмѣрныхъ фискальныхъ требованій. Вообще, и съ точки зрѣнія устраненія произвола, и ради цѣлесообразнаго употребленія государственныхъ средствъ, оказывалось необходимымъ не только предъявлять извѣстныя требованія и добиваться обѣщаній, но прямо таки влiять на управленіе и принимать въ немъ участіе. Великая Хартія въ первой своей редакціи настаивала на созывѣ собранія вассаловъ для рѣшенія важнѣйшихъ вопросовъ и обложенія населенія субсидіями. Но эта статья была слишкомъ неопредѣленно формулирована и даже опущена въ подтвержденіяхъ Хартіи при Генрихѣ III. Партія Симона дё Монфора послѣ многихъ болѣе или менѣе неудачныхъ попытокъ получить болѣе реальное вліяніе на дѣла въ концѣ-концовъ захватила власть въ свои руки. Интересъ этого кратковременнаго захвата состоитъ въ томъ, что въ это время впервые намѣтилась система позднѣйшаго парламентскаго управленія. Монфоръ вызвалъ въ началѣ 1265 года въ Уестминстеръ собраніе чиновъ, которые по составу своему представляли всѣ элементы парламента. Для сужденія о дѣлахъ и вотированія субсидій были призваны на ряду со свѣтскими и духовными вельможами депутаты отъ городскихъ общинъ и по два рыцаря отъ каждаго графства. Съ послѣдними двумя категоріями совѣтниковъ мы встрѣчаемся иногда и раньше, но онѣ являются порознь, и парламентъ Монфора первый группируетъ эти элементы во едино.

4. При побѣдителѣ Монфора Эдуардѣ I положительные ре-

зультаты, достигнутые оппозиціей бароновъ, были окончательно закрѣплены, несмотря на то, что авторитетъ королевской власти былъ возстановленъ блестящими военными подвигами и мудрой внутренней политикой. Царствованія могучихъ Эдуарда I и Эдуарда III, съ промежуточной реакціей слабости при Эдуардѣ II, составляютъ съ точки зрѣнія конституціонной исторіи одно цѣлое, отмѣченное главнымъ признакомъ *образованія парламента, какъ постояннаго учрежденія*. Если уже раньше выяснилась договорная основа англійскаго государственнаго права, опредѣлились силы, съ которыми монархамъ приходилось вступать въ компромиссы при управленіи государства, и намѣтились до нѣкоторой степени самыя формы этого компромисса, то теперь, въ теченіе приблизительно трехъ четвертей столѣтія, считая со вступленія на престолъ Эдуарда I до Черной Смерти 1348 года, политическая работа сосредоточивается, главнымъ образомъ, вокругъ *установленія основъ парламента*. Два обстоятельства направили событія въ это русло: сплоченная дѣятельность руководящихъ сословныхъ группъ въ дѣлѣ защиты и расширенія „вольностей“ и сосредоточеніе монархіи на военныхъ предпріятіяхъ, которыя вызывали частыя отлучки королей и заставляли ихъ всѣми мѣрами добиваться финансовой поддержки со стороны подданныхъ. До кошелька англичанъ было легче добраться добромъ, нежели силою, и такіе грозные властители, какъ Эдуардъ I и Эдуардъ III, поневолѣ принуждены были содѣйствовать образованію конституціоннаго механизма, чтобы выторговать у чиновъ, которымъ принадлежала власть надъ кошелькомъ (the power of the purse), поддержку своей дорого стоившей внѣшней политикѣ. Хорошей иллюстраціей къ этому положенію служитъ подтвержденіе грамотъ въ 1297 году, которымъ Эдуардъ I торжественно призналъ право совѣта королевства, т. е. парламента, рѣшать вопросы объ обложеніи населенія податями. Королю приходилось выбирать между этой уступкой англійской оппозиціи и неудачей своего фландрскаго похода противъ Филиппа IV Французскаго, и онъ выбралъ первое.

Учрежденіе, за которымъ въ это время утвердилось право участвовать въ выработкѣ и утвержденіи законовъ, разрѣшать обложеніе податью, представлять правительству жалобы и соображенія по всѣмъ вопросамъ, касавшимся національныхъ интересовъ, было вначалѣ скорѣе чинами, чѣмъ парламентомъ, т. е. болѣе собраніемъ представителей сословныхъ группъ, нежели національнымъ представительствомъ. Это выражалось, между прочимъ, въ томъ, что лица и общества, получавшія вызовъ на

собранія королевскаго совѣта, представляли неоднородный и измѣнчивый составъ, совѣщались и даже вызывались порознь или въ измѣнчивыхъ комбинаціяхъ. Наиболѣе постояннымъ элементомъ были личные совѣтники короля — его крупнѣйшіе вассалы или перы, какъ свѣтскіе, такъ и духовные. Сюда входили, съ одной стороны, графы и бароны, съ другой—епископы и важнѣйшіе аббаты. Всѣ эти лица получали личное приглашеніе на собраніе, и такимъ образомъ были не депутатами отъ населенія или сословія, а носителями личнаго могущества. Въ первое время составъ этихъ вельможъ сильно колебался; приглашенія посылались то большему, то меньшему числу лицъ, и многое зависѣло при этомъ отъ милости короля и его ближайшихъ людей. Но мало-по-малу выработались традиціи, вызовъ сдѣлался наслѣдственнымъ правомъ, и группа вельможъ стала ревниво наблюдать за тѣмъ, чтобы въ данномъ случаѣ не было злоупотребленій и упущеній.

Характеръ личнаго вызова имѣло также приглашеніе юристовъ — коронныхъ судей, которые могли дать полезные совѣты при выработкѣ законодательныхъ постановленій. Въ данномъ случаѣ все, конечно, зависѣло отъ личныхъ достоинствъ, знаній и опытности, и потому не могло быть никакого правила относительно приглашенія именно тѣхъ, а не другихъ лицъ, и только великій судья приглашался почти всегда.

Промежуточное положеніе занимала группа купечества, къ которой обращались въ особенности въ тѣхъ случаяхъ, когда предполагалось обложить налогами тѣ или другіе товары, напр. шерсть, предназначенную къ вывозу изъ Англіи. Иные изъ наиболѣе именитыхъ купцовъ вызывались лично, большинство являлось въ качествѣ депутатовъ отъ торговыхъ гильдій.

Съ купечествомъ не смѣшивалась многочисленная группа депутатовъ привилегированныхъ городовъ (boroughs). Они представляли всю совокупность населенія городовъ, ремесленниковъ наравнѣ съ торговцами, и притомъ въ томъ случаѣ, если это населеніе обладало корпоративнымъ устройствомъ. Образованіе городскихъ корпорацій само по себѣ зависѣло отъ цѣлаго ряда случайныхъ обстоятельствъ. Иныя значительныя городскія поселенія не обладали корпоративнымъ правомъ, и, напротивъ, оно существовало иногда въ ничтожныхъ мѣстечкахъ. Списокъ городовъ, имѣвшихъ право посылать депутатовъ въ парламентъ, составлялся медленно и долго подвергался колебаніямъ. Большая часть значительныхъ городовъ посылала двухъ депутатовъ, болѣе

мелкіе—по одному. На службу въ парламентѣ смотрѣли какъ на значительную тягость; города часто старались отдѣлаться отъ нея, особенно въ виду того, что городскіе депутаты получали суточныя деньги на содержаніе отъ своихъ избирателей. Способы производства выборовъ были весьма различны: иногда они происходили въ тѣсномъ кругу городскаго совѣта, иногда къ нимъ допускались всѣ полноправные члены корпорацій, такъ называемые „свободные", фримены города; случалось даже, что голоса подавали всѣ или почти всѣ домохозяева.

Аналогическую группу составляли такъ называемые рыцари графствъ (Knights of the shires). Они также являлись представителями не личнаго вліянія или сословія, а всего свободнаго населенія своихъ областей. Въ отличіе отъ городскихъ депутатовъ, число ихъ было опредѣлено числомъ самихъ округовъ: ихъ было всегда по двое отъ каждаго изъ графствъ Англіи. Эта группа представляли особенный историческій интересъ по контрасту съ положеніемъ, которое занимало мелкое дворянство въ чинахъ Франціи и Германіи. Во Франціи рыцарство или мелкое дворянство примыкало къ крупной знати и составляло въ ней нераздѣльное сословіе, въ Германіи оно отдѣлилось отъ вельможъ—князей и графовъ, но отмежевалось въ строго сословную группу и соблюдало лишь свои интересы. Въ Англіи въ соотвѣтствіе съ дружнымъ соединеніемъ сословій по отношенію къ коронѣ и съ крѣпкой жизненностью мѣстныхъ союзовъ, рыцари графствъ являлись депутатами отъ всесословныхъ областей. Избирателями ихъ были всѣ свободные [1]), имѣвшіе самостоятельное земельное хозяйство, и юридически не было препятствій къ тому, чтобы въ депутаты графства былъ избранъ какой-нибудь изъ этихъ мелкихъ землевладѣльцевъ.

Весьма существенно, что духовенство въ лицѣ большинства своихъ представителей осталось въ сторонѣ отъ парламента. Оно посылало депутатовъ и вотировало субсидіи въ особыхъ сословныхъ собраніяхъ, такъ называемыхъ *конвокаціяхъ*. Это отдѣленіе отъ народа, преслѣдовавшее цѣль устройства своего рода государства въ государствѣ, имѣло результатомъ, что духовенство осталось безъ голоса въ рѣшеніи государственныхъ дѣлъ, когда парламентъ окончательно сложился.

Всѣ эти группы, повторяемъ, дѣйствовали вначалѣ порознь, и уже благодаря этой разрозненности крупная аристократія

---

[1]) Выработался цензъ въ 40 шиллинговъ дохода съ фригольда, который въ сущности допускалъ всѣхъ полноправныхъ землевладѣльцевъ.

имѣла на собраніяхъ безусловный перевѣсъ и служила главнымъ проводникомъ конституціонныхъ идей въ теоріи и на практикѣ. Однако, въ теченіе второй четверти XIV вѣка, въ связи съ постоянно повторявшимися собраніями парламента, произошла какъ бы интеграція разрозненныхъ группъ, и сложились историческія двѣ палаты англійскаго государственнаго строя, палата перовъ— вельможъ, получавшихъ личное приглашеніе и выступавшихъ въ парламентѣ въ силу своего личнаго авторитета и унаслѣдованной бароніи, и палата общинъ—представителей свободнаго населенія Англіи въ его областныхъ организаціяхъ. Вслѣдствіе этой сортировки группы случайнаго характера, юристы, купцы, постепенно отпадаютъ. Они вызываются лишь въ качествѣ свѣдущихъ людей—такая роль сохраняется, въ особенности, за коронными судьями. Расчлененіе парламента на двѣ палаты не осталось безъ вліянія на самосознаніе и значеніе представителей общинъ. Сближеніе между депутатами городовъ и графствъ, краснорѣчиво говорившее о дальнѣйшемъ успѣхѣ принципа всесословности, подняло духъ общинъ, которыя до той поры держались болѣе или менѣе за плечами лордовъ: въ концѣ царствованія Эдуарда III, напр., въ такъ называемомъ Добромъ парламентѣ, они выступаютъ уже съ большой смѣлостью и даже играютъ по временамъ руководящую роль.

5. Со второй половины XIV вѣка можно считать новую эпоху въ англійской исторіи, эпоху, которую можно характеризовать названіемъ *періода соціальныхъ переворотовъ*. Открывается онъ болѣзненнымъ переходомъ отъ натуральнаго хозяйства менорiальной системы къ хозяйству мѣновому и денежному. Въ теченіе XV вѣка расшатывается въ долгой междуусобной войнѣ положеніе аристократическихъ родовъ, которые руководили англійскимъ народомъ въ его первыхъ шагахъ къ свободѣ. Въ XVI вѣкѣ наступаетъ острый общественный кризисъ, благодаря ликвидаціи великаго фактора средне-вѣковой жизни — католической церкви, какъ въ матеріальномъ, такъ и въ духовномъ отношеніи. Не мудрено, что и въ политической области происходятъ весьма значительныя перемѣщенія силъ и перемѣны въ организаціи учрежденій.

Уже въ концѣ царствованія Эдуарда III постепенный переходъ отъ натуральнаго хозяйства меноровъ, съ прикрѣпленнымъ къ землѣ и обложеннымъ барщиною вилланскимъ населеніемъ, къ формамъ найма, договорной аренды и денежныхъ повинностей обострился и вызвалъ тяжкое соціальное броженіе. Черная Смерть 1348, уничтожившая около половины рабочаго населенія,

окончательно подорвала равновѣсіе обычнаго меноріальнаго хозяйства, вызвавъ, съ одной стороны, усиленный запросъ на рабочія руки, съ другой, вздорожаніе труда. Населеніе нельзя было удержать долѣе на насиженныхъ мѣстахъ и обычныхъ повинностяхъ, приходилось примѣняться къ новымъ порядкамъ наемнаго труда. Правительство и правящіе классы отозвались на это стихійное движеніе репрессивными мѣрами—драконовскимъ законодательствомъ о рабочихъ и кровавымъ подавленіемъ возстанія 1381 года. Одна изъ мѣръ этого времени выработала, однако, постоянное и весьма важное учрежденіе: мѣстная полиція и разрѣшеніе мелкихъ судебныхъ дѣлъ были переданы въ руки *мировыхъ судей*, назначенныхъ королемъ изъ среды вліятельныхъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ. Такимъ образомъ, подъ вліяніемъ усиленнаго запроса на энергическое и однообразное примѣненіе власти, руководство мѣстными дѣлами перешло постепенно, безъ формальной отмѣны и прекращенія дѣятельности меноріальныхъ органовъ, къ отборнымъ представителямъ джентри, помѣщичьяго класса. Мировые судьи назначались королевскимъ приказомъ и получали инструкціи отъ королевскаго совѣта, но ихъ выборъ и вліяніе фактически опредѣлялись ихъ положеніемъ среди сплоченнаго общества помѣщиковъ графства, и коронѣ не удалось превратить ихъ въ простыхъ агентовъ—чиновниковъ. Другой важной особенностью новой организаціи была связь ея съ судами: при смѣшеніи административныхъ и судебныхъ функцій мировыхъ судей начало законности поддерживалось надзоромъ и вмѣшательствомъ судей общаго права.

Любопытно, что въ то же самое время, какъ полицейская и судебная организація графствъ сосредоточивались, такимъ образомъ, въ рукахъ помѣщиковъ, и своеобразная комбинація аристократическихъ и народныхъ элементовъ въ древнихъ менорахъ и собраніяхъ сотенъ и графствъ теряла почву, развивалась какъ бы въ противовѣсъ аристократіи мировыхъ судей болѣе демократическая организація *прихода*. Собраніе прихода составлялось изъ домохозяевъ, безъ различія сословія и даже пола, оно заботилось не только о благоустройствѣ церквей и сбора средствъ на нихъ, но также объ общественномъ призрѣніи; ему же впослѣдствіи было передано завѣдываніе дорогами. Такимъ образомъ, измѣненіе экономическихъ условій и усиленная потребность въ упорядоченіи соціальнаго строя и оборота вызвали къ существованію, съ одной стороны, судебно-административную

опеку помѣщичьяго класса графствъ, съ другой, всесловную организацію прихода.

Задачи общественнаго порядка и соціальной политики вообще выдвигались на первый планъ, и тѣмъ самымъ создавалась почва для усиленной дѣятельности центральнаго правительства. Крупная аристократія, которая играла первенствующую роль въ XIII и XIV вѣкѣ во время пріобрѣтенія конституціонныхъ вольностей, оказалась неспособной разрѣшить эти новыя задачи. Въ XV вѣкѣ безпокойные элементы, поглощавшіеся до той поры французскими походами, оттѣснены были обратно въ Англію, разыгралась кровавая борьба между династическими и аристократическими партіями, въ которой свѣтскіе магнаты растерзали другъ друга и навсегда потеряли свое военное значеніе. Отъ ихъ изнуренія выиграла въ концѣ концовъ королевская власть, на долю которой выпала обязанность возстановить въ странѣ спокойствіе и порядокъ. Благодаря ужасамъ войны Розъ Тюдоры явились въ исторіи съ полномочіями и могуществомъ, какимъ давно не пользовались ихъ предшественники. Національная политика XVI вѣка и столкновенія съ Испаніей и Франціей содѣйствовали, съ своей стороны, возвышенію монархіи. При Генрихѣ VIII и Елизаветѣ оно достигаетъ высшей точки своего развитія.

По отношенію къ новымъ задачамъ соціальной политики короли и главное изъ непосредственно подчиненныхъ имъ учрежденій—Тайный совѣтъ, проявили дальновидную и энергическую дѣятельность. Въ дополненіе къ малоподвижной юрисдикціи общихъ судовъ возникла юрисдикція справедливости въ судѣ канцлера, поставившая себѣ цѣлью вмѣшательство въ дѣла, для разрѣшенія которыхъ не было достаточныхъ средствъ въ законѣ и основанномъ на старыхъ прецедентахъ общемъ правѣ. Такимъ образомъ выросли цѣлыя области новыхъ юридическихъ ученій и новой практики, напр. по отношенію къ фидеикомиссамъ, завѣщаніямъ, опекѣ и т. п. Канцлерскій судъ руководствовался въ данномъ случаѣ общими соображеніями и указаніями римскаго и каноническаго права. Уже въ этой области приходилось встрѣчаться съ необходимостью принимать во вниманіе интересы низшихъ, крѣпостныхъ классовъ, существованіе которыхъ во многихъ отношеніяхъ игнорировалось судами общаго права, и именно въ канцлерской юрисдикціи формируется система юридической охраны крѣпостныхъ держаній—копигольда, которая затѣмъ распространяется и на суды общаго права. Но Тайный совѣтъ ставилъ себѣ кромѣ того опредѣленной задачей

оказывать поддержку мало достаточнымъ элементамъ населенія, которымъ трудно было прибѣгать къ дорого стоющей административной процедурѣ обыкновенныхъ судовъ и выдерживать конкуренцію съ могущественными соперниками. Для нуждъ этихъ классовъ выдѣлено было Тайнымъ совѣтомъ особое судебно-административное учрежденіе—Палата прошеній, Court of Requests, или, какъ его иногда называли, Poor men's Court. Наоборотъ, для расправы съ своевольными магнатами и для прекращенія всякаго рода безпорядковъ и крамолы возникла другая комиссія Тайнаго совѣта, такъ называемая Звѣздная Палата. Уельсскій, Сѣверный, Шотландскій совѣты вѣдали на дискреціонныхъ началахъ административныя дѣла, возникавшія на окраинахъ. Въ совокупности же своей Тайный совѣтъ самымъ дѣятельнымъ образомъ вліялъ на хозяйственную и общественную жизнь изданіемъ указовъ (ордонансовъ), инструкцій, циркулярами мировымъ судьямъ, ревизіями, наложеніемъ штрафовъ и привлеченіемъ къ отвѣтственности виновныхъ и подозрѣваемыхъ въ измѣнѣ, заговорахъ, преступной агитаціи, скупкѣ товаровъ, торговыхъ злоупотребленіяхъ всякаго рода, а также въ бродяжничествѣ, стачкахъ, нарушеніи рабочаго законодательства. Въ связи съ этой дѣятельностью возникаютъ обширные законодательные акты временъ Елизаветы, регулирующіе цеховое устройство и ремесленный бытъ (5 Eliz.) и общественное призрѣніе (47 Eliz.).

Колоссальное расширеніе получило вліяніе монархіи вслѣдствіе реформаціи. Послѣдняя совершилась въ Англіи подъ полнымъ руководствомъ государственной власти. Въ ней сказались сначала не столько стремленіе къ свободѣ совѣсти и горячая вѣра, сколько націоналистическое движеніе прочь отъ Рима и реакція свѣтскаго общества противъ матеріальнаго могущества и богатства церкви. Связь съ всемірной католической церковью была быстро порвана, но возникшая на развалинахъ англиканская церковь стремилась удержать по возможности старую вѣроисповѣдную догматику и каноническія учрежденія. Хотя это не удалось сдѣлать вполнѣ, и при Эдуардѣ VI-мъ, подъ вліяніемъ школы Кранмера, въ англиканизмъ проникли кальвинистическія идеи, но компромиссъ, установившійся при Елизаветѣ и ознаменованный изданіемъ 39 статей и законовъ о верховенствѣ и единообразіи (Act of Supremacy—1 Eliz. c. 1; Act of Uniformity—1 Eliz. c. 2), помимо вѣроученія, соединявшаго въ себѣ протестантскія и католическія положенія, твердо установилъ главенство государственной власти въ церковной жизни.

Король былъ отнынѣ главою церкви. Парламентъ при участіи конвокаціи провелъ путемъ законодательной процедуры всѣ основныя положенія церковнаго устройства, вторгаясь при этомъ по необходимости и въ чисто догматическую область. Ученіе о таинствахъ, уничтоженіе безбрачія священниковъ, вопросы объ установленіи и истолкованіи церковнаго преданія были рѣшены по существу законодательнымъ путемъ. Епископы стали духовными сановниками по назначенію отъ короля въ силу фикціи Congé d'élire, а приходское духовенство стало вслѣдствіе практики патроната классомъ, зависѣвшимъ отъ помѣщиковъ.

Секуляризація церковныхъ имуществъ сразу доставила коронѣ колоссальныя матеріальныя средства и даже возможность создать множество новыхъ помѣщиковъ, получившихъ свои владѣнія изъ рукъ короны. Нѣтъ надобности распространяться о томъ, какъ вслѣдствіе совокупности этихъ фактовъ безмѣрно возросло вліяніе королевской администраціи. При содѣйствіи парламента и помѣщичьяго класса, поправившагося при секуляризаціи, англійская монархія стала во главѣ соціальнаго движенія въ странѣ и присвоила себѣ руководство ея духовною жизнью. Въ параллель Звѣздной палатѣ и Палатѣ прошеній, занимавшихся соціальными вопросами, выдѣлилась изъ Тайнаго совѣта Высокая комиссія для вѣдѣнія вѣроисповѣдныхъ и церковныхъ дѣлъ. Помимо того, что духовенство было приведено въ положеніе джентльменовъ, поставленныхъ управлять духовною паствою, Высокая комиссія Тайнаго совѣта взялась немилосердно искоренять всѣ отклоненія отъ казеннаго вѣроисповѣданія и образа мыслей. Преслѣдованія противъ католиковъ и разномыслящихъ и безпощадная цензура произведеній печати были необходимыми послѣдствіями занятаго правительствомъ положенія.

Какъ примирялось это необычайное развитіе полномочій короны и Тайнаго совѣта съ конституціонными пріобрѣтеніями среднихъ вѣковъ? Глубокое внутреннее противорѣчіе между тѣмъ и другимъ, конечно, даетъ себя чувствовать. Монархическая власть не прочь была разъ навсегда легализировать исключительное положеніе, занятое ею, и въ этомъ смыслѣ былъ изданъ при Генрихѣ VIII статутъ о королевской прерогативѣ, объявлявшій королевскій указъ равноправнымъ съ парламентскими актами въ качествѣ источника закона. Но такое опредѣленіе единоличнаго законодательства было настолько не по сердцу современникамъ, что уже при Эдуардѣ VI его стали постепенно ограничивать. Знаменитый Беконъ являлся убѣдительнымъ сторонникомъ раціональной юрисдикціи Канцелярскаго суда и римскаго права и готовъ былъ

бы распространить ее на всѣ области запутаннаго права общихъ судовъ. Но въ данномъ случаѣ онъ встрѣтился съ упорнымъ сопротивленіемъ трибуналовъ, и направленіе его соперника, ученаго и узкаго знатока прецедентовъ, Кока, взяло верхъ или, лучше сказать, удержало свое преобладаніе. Подъ давленіемъ общихъ судовъ пало даже одно изъ наиболѣе характерныхъ учрежденій этого политическаго ренессанса—именно Палата прошеній. Несмотря на пятидесятилѣтнюю практику, судьи общихъ трибуналовъ объявили ея существованіе законнымъ, и послѣ Елизаветы эта палата существовала лишь номинально до 1642 г. Менѣе удаченъ былъ походъ судовъ общаго права противъ канцлерской юрисдикціи и Звѣздной палаты, хотя они основательно утверждали, что практика этихъ учрежденій противорѣчитъ основнымъ началамъ Общаго права и Хартіи вольностей. Потребность въ юрисдикціи справедливости была слишкомъ очевидна, а Звѣздная палата, несмотря на всѣ злоупотребленія, еще удерживала авторитетъ, пріобрѣтенный въ борьбѣ съ междуусобіями и заговорами.

Главная разгадка противорѣчія между абсолютистической дѣятельностью Тюдоровъ и традиціями политической и финансовой свободы заключалась въ томъ, что прогрессивная монархія, помимо своихъ національныхъ успѣховъ, умѣла поддерживать союзъ съ парламентомъ, какъ представительствомъ правящихъ классовъ. Парламенты не боролись противъ короны, а содѣйствовали ей въ проведеніи ея начинаній, даже самыхъ тираническихъ. Актами парламента была введена въ тридцатыхъ годахъ реформація, актами парламента проведена секуляризація церковныхъ земель, возстановленъ католицизмъ при Маріи Кровавой, провозглашены верховенство короля въ церкви и единообразіе англиканскаго вѣроисповѣданія, изданы жестокія постановленія противъ католиковъ и разномыслящихъ протестантовъ, совершенъ рядъ политическихъ расправъ въ законодательномъ порядкѣ надъ придворными и королевами, министрами и любимцами. Парламенты дѣйствовали въ этомъ направленіи не только подъ вліяніемъ малодушія и раболѣпства, но главнымъ образомъ, вслѣдствіе національнаго сочувствія общей политикѣ королей и вслѣдствіе мудраго воздержанія послѣднихъ отъ открытыхъ конфликтовъ съ укоренившимися традиціями и жизненными интересами подданныхъ. Даже Генрихъ VIII и Елизавета считали лучшимъ не настаивать на своихъ требованіяхъ, особенно фискальныхъ, въ тѣхъ рѣдкихъ случаяхъ, когда парламенты оказывали имъ противодѣйствіе. Очевидно, однако, дружественныя отношенія

между королями, съ одной стороны, парламентомъ и общими судами—съ другой, и самое согласіе интересовъ и чувствъ между королевской властью и англійскимъ народомъ не могли быть прочными: внутреннее противорѣчіе началъ, отъ которыхъ отправлялись эти политическія силы, должно было рано или поздно обнаружиться.

6. Уже при первомъ королѣ династіи Стюартовъ это противорѣчіе выяснилось въ сознаніи политическихъ дѣятелей и критическія послѣдствія этого обнаружились немедленно въ видѣ *острой борьбы между королями и конституціонными учрежденіями страны.* Стюарты видѣли средоточіе государственнаго порядка въ самодержавной монархіи, поставленной Божьею милостью. Всѣ договоры и уступки, на которыхъ зиждились вольности народа, представлялись имъ временными и мѣстными постановленіями, вытекавшими изъ произволенія короля и никоимъ образомъ не стѣснявшими его верховной воли. Вмѣсто правового договора, въ основу государственной жизни полагалось мистическое ученіе о патріархальномъ призваніи Божьяго помазанника. Съ высоты этого ученія уваженіе къ закону и торжественнымъ обѣщаніямъ становилось необязательнымъ для власти, но зато безпрекословное повиновеніе и отреченіе отъ всякой мысли о возможности сопротивленія вмѣнялось въ священный долгъ подданнымъ. А между тѣмъ, въ то же самое время, какъ выдвигалась эта доктрина мистическаго абсолютизма, въ народѣ все болѣе развивалась потребность духовной самостоятельности. Помимо защиты унаслѣдованнаго отъ отцовъ закона и порядка общественныхъ отношеній, приходилось думать объ удовлетвореніи пробудившейся съ одобренія самого правительства религіозной мысли, которая не могла остановиться въ границахъ, предписанныхъ ей казенной реформаціей.

Широкіе круги народа приняли серьезно призывъ къ оправданію личной вѣрой, который провозглашенъ былъ церковными и свѣтскими властями въ минуту разрыва съ Римомъ, и тѣмъ менѣе расположены были исповѣдывать эту вѣру единственно въ видѣ 39 статей англиканизма, что сами англиканскіе іерархи и союзные съ ними политики уже отклонялись отъ протестантизма и стремились подмѣнить его новымъ мистицизмомъ своего собственнаго изготовленія.

Для нашей цѣли важно отмѣтить тѣ главные моменты разыгравшейся борьбы, въ которыхъ высказались общія противоположности государственной жизни, а не временныя комбинаціи, возникавшія подъ вліяніемъ теченія событій. Съ этой точки зрѣ-

нія мы можемъ оставить въ сторонѣ извѣстныя изъ школьнаго изложенія событія: парламенты Іакова и Карла, личное правленіе послѣдняго, гражданскую войну, республику, протекторатъ Кромвеля, реставрацію Стюартовъ и сверженіе Іакова II. Напомнимъ лишь вкратцѣ о фактахъ, въ которыхъ съ той и съ другой стороны наиболѣе ясно выразились тенденціи историческаго развитія, и о достигнутыхъ борьбою прочныхъ результатахъ. Несмотря на всѣ колебанія силъ и успѣховъ, государственно-правовыя начала, проходящія черезъ эти всѣ многообразныя осложненія, обозначаются съ замѣчательной правильностью.

Первымъ Стюартамъ не пришлось отыскивать новыхъ средствъ для насильственнаго воздѣйствія на совѣсть своихъ подданныхъ: они продолжали пользоваться для этой цѣли Высокой Комиссіей. Процессъ расправы съ еретиками и отклоняющимися отъ церкви, примѣненіе безпощадной цензуры и полицейскихъ репрессій противъ свободной мысли и слова становились тѣмъ болѣе обычными явленіями, что число разномыслящихъ росло съ каждымъ днемъ: вопреки евангельскому ученію правители брали на себя искорененіе плевелъ еще до жатвы, хотя при этомъ приходилось топтать пшеницу. Но хотя на первый взглядъ предстояло лишь держаться этой политики подавленія, въ дѣйствительности въ умахъ поборниковъ абсолютной монархіи произошла любопытная эволюція. Они принуждены были силой внутренней послѣдовательности переходить отъ отрицательной программы преслѣдованія и отъ защиты англиканскаго компромисса къ болѣе и болѣе совершеннымъ формамъ мистическаго міропониманія, отъ склоняющагося къ протестанству англиканизма къ англиканизму, склоняющемуся къ католичеству.

Іаковъ I еще резюмировалъ свою религіозную политику въ афоризмъ—безъ епископовъ нѣтъ короля, принималъ ревностное участіе въ развитіи англиканской схоластики на почвѣ 39 статей и изгонялъ священниковъ, которые не признавали безусловно каждой изъ этихъ статей.

Сторонники архіепископа Лоуда при Карлѣ I уже заботились о возстановленіи въ полной силѣ догмата о пресуществленіи, исповѣди, обращенія къ заступничеству святыхъ, безбрачія священниковъ и въ то же время, въ конвенціи 1640 года, наканунѣ революціи, провозглашали, что повиновеніе монарху и уплата податей по его требованію составляютъ религіозный долгъ христіанина.

Карлъ II уже не удовлетворяется этимъ официальнымъ англиканизмомъ, возстановленнымъ во всей силѣ реставраціей, несмотря

на торжественное признаніе англиканской церковью ученія о „непротивленіи властямъ", а ищетъ духовной поддержки въ тайномъ католицизмѣ. Іаковъ II прямо принимается за дѣло разрушенія англиканской церкви. Удивительное зрѣлище короля-католика, который пользуется своимъ верховенствомъ въ церкви, чтобы подготовить ея подчиненіе верховенству папы, становится менѣе страннымъ, если принять во вниманіе тяготѣніе короля Божьей милостью къ церкви, въ которой воплощалась наиболѣе полнымъ образомъ доктрина безусловнаго мистическаго авторитета. Лишь подъ сѣнью этой доктрины король-патріархъ нашелъ позицію, на которой онъ могъ безусловно разорвать съ договорами и компромиссами: бѣда была въ томъ, что на эту позицію не послѣдовало за нимъ его войско.

Подобно тому, какъ становилось все болѣе послѣдовательнымъ религіозно-католическое пониманіе Стюартовъ, развивалась и ихъ свѣтская программа. Несовершенныя формы средневѣковаго государственнаго строя и политическая предпріимчивость Тюдоровъ открыли имъ многіе пути для дѣятельности *помимо* закона, для обхода конституціонныхъ преградъ. Они имѣли возможность законодательствовать указами во множествѣ случаевъ, непредусмотрѣнныхъ прямо существующими общимъ правомъ и статутами. Тайный совѣтъ былъ учрежденіемъ, посредствомъ котораго королевская администрація осуществляла свою опеку, вмѣшивалась во всевозможныя дѣла, въ отношенія между предпринимателями и рабочими, въ полицію, ремесла и торговлю, въ передвиженія народонаселенія, въ аграрныя столкновенія, въ вопросы городского и сельскаго благоустройства, даже въ судебную дѣятельность мировыхъ судей. Звѣздная палата еще болѣе открыто осуществляла притязаніе короны на всевластіе въ странѣ, она являлась трибуналомъ съ инквизиціонной процедурой, который безконтрольно подвергалъ гражданъ аресту и тюремному заключенію и налагалъ на нихъ произвольные штрафы по обвиненіямъ въ государственной измѣнѣ, въ заговорахъ къ ниспроверженію существующаго порядка, въ сопротивленіи властямъ, въ преступной агитаціи и тому подобныхъ преступленіяхъ. Составъ этихъ уголовныхъ дѣяній отличался большой неопредѣленностью, между тѣмъ какъ разборъ дѣлъ имѣлъ суммарный и инквизиціонный характеръ и не представлялъ серьезныхъ гарантій справедливости и точности разслѣдованія. Исключительныя полномочія, существованіе которыхъ допускалось конституціонными учрежденіями и судомъ въ теченіе кризиса XVI вѣка, выросли въ XVII до такой степени,

что грозили задушить всѣ древнія обезпеченія гражданскаго существованія англичанъ.

Но и этого было мало для пришедшей къ сознанію своего самодержавія монархіи. Ей необходимо было стать опредѣленнымъ образомъ *внѣ* закона и *выше* закона. Стюарты стараются достигнуть этого подчиненіемъ судовъ общаго права произволу администраціи. Уже при Іаковѣ I, въ 1616 году, хранитель историческихъ традицій англійскихъ судовъ, Главный судья Королевской скамьи сэръ Эдуардъ Кокъ былъ смѣщенъ вслѣдствіе столкновенія съ преданными королю юристами. При Карлѣ I производилось самое неблаговидное давленіе на судей, чтобы добиться отъ нихъ признанія законности такихъ поборовъ, какъ корабельная подать, и соотвѣтствующихъ судебныхъ приговоровъ, а составъ судебныхъ коллегій подвергался самымъ безцеремоннымъ посягательствамъ съ цѣлью замѣщенія судебныхъ должностей королевскими креатурами. Въ такомъ же духѣ дѣйствовали при Реставраціи министры Карла II и Іакова II, и въ назначеніи Джеффериса Главнымъ судьей презрѣніе къ закону какъ бы достигло своего крайняго воплощенія. Іаковъ II, однако, не удовлетворился и этимъ фактическимъ произволомъ въ судебной области. Для проведенія плановъ католической реставраціи ему нужно было прямое признаніе доктрины, что воля короля выше закона, и его послушные клевреты построили эту доктрину на расширенномъ толкованіи права короля освобождать подданныхъ отъ примѣненія законовъ: подъ предлогомъ „диспенсаціи“ всѣ положенія общаго права и проведенныхъ въ законодательномъ порядкѣ статутовъ могли быть устранены и искажены — почва, на которой было основано все англійское право, поколебалась.

Посягательства Стюартовъ на гражданскій строй Англіи не могли не захватить области чисто-политической, распредѣленія правъ и обязанностей въ управленіи государствомъ. Карлъ I сдѣлалъ знаменательную попытку управлять безъ парламента, въ силу своего личнаго авторитета, и онъ же нарушалъ не одинъ разъ правила о неприкосновенности членовъ парламента и о безотвѣтственности ихъ за выраженныя въ засѣданіяхъ мнѣнія: члены оппозиціи въ парламентѣ 1628 года были заключены въ тюрьму, а въ 1642 году Карлъ попытался лично арестовать въ палатѣ общинъ пять наиболѣе выдающихсядепута товъ. Для того чтобы обойтись безъ субсидій, правительство придумало извѣстную фикцію сбора на сооруженіе кораблей, сопротивленіе которой обезсмертило Гампдена. Наконецъ, въ Ирландіи Страффордъ подготовлялъ профессіональную армію, ко-

торая должна была при случаѣ расправиться съ ослушниками королевской воли. Правительство Реставраціи не имѣло возможности дѣйствовать такъ смѣло и открыто: зато оно съ успѣхомъ пользовалось всѣми средствами для развращенія парламента, подтасовывало съ этой цѣлью устройство городскихъ избирательныхъ корпорацій, передавая его въ руки небольшихъ кучекъ зависящихъ отъ администраціи выборщиковъ, развило цѣлую систему министерскихъ подкуповъ и злоупотребленій, наконецъ, въ лицѣ королей Карла II и Іакова II вступило въ измѣнническія сношенія съ главнымъ врагомъ страны, Людовикомъ XIV, чтобы при помощи дарованныхъ имъ субсидій приготовить себѣ армію для обузданія подданныхъ.

Если, такимъ образомъ, притязанія монархіи выдвигались съ логической послѣдовательностью, то, съ другой стороны, такъ же неудержимо совершалось развитіе духовныхъ, соціальныхъ и политическихъ требованій въ народѣ. Для массъ англійскаго народа не могло быть рѣчи ни о возвращеніи къ католицизму, ни объ остановкѣ реформаціонной мысли на англиканскомъ компромиссѣ. Противъ католицизма вооружалась вся нація, какъ противъ злѣйшаго врага, угрожавшаго нетолько духовной, но и политической самостоятельности. Реставрація англиканскаго направленія при первыхъ Стюартахъ была въ данномъ случаѣ такъ же непримирима, какъ и республика. Кровавыя преслѣдованія католиковъ послѣ обнаруженія Пороховсго заговора и народная ненависть, вызванная смутными подозрѣніями о „папистскомъ заговорѣ“ при Карлѣ II, достаточно свидѣтельствовали о томъ, что даже умѣренные круги господствующей церкви никогда не допустятъ уступокъ „римской вѣрѣ“. Болѣе рѣшительныя протестантскія направленія были воодушевлены противъ „идолопоклонническихъ пріемовъ“ (pagan practices), и вѣроломной политики римской куріи чувствомъ фанатической ненависти, которая выражалась въ иконоборческихъ движеніяхъ противъ обрядностей, какъ католическихъ, такъ и англиканскихъ, и въ нетерпимости по отношенію къ католикамъ: даже индепендтскія секты, проповѣдовавшія терпимость, дѣлали исключеніе для католиковъ. Положительное же реформаціонное движеніе не укладывалось въ какое либо русло. Вслѣдъ за отреченіемъ отъ Рима и за провозглашеніемъ господства государственной церкви различные круги англійскаго общества принялись каждый по своему и всѣ съ одинаковой искренностью и ревностью за самостоятельное созиданіе христіанской церкви. Непосредственное, горячее отношеніе къ слову Божію и дѣятельному христіанству было

обще всѣмъ пуританамъ, но во всемъ остальномъ они раздѣлялись на множество сектъ, группировавшихся по двумъ главнымъ направленіямъ — съ одной стороны стояли ревнители кальвинистскаго и пресвитеріанскаго единообразія, которые стремились замѣнить господство англиканизма принудительной опекой пастырей надъ паствой, по образцу шотландской церкви; съ другой стояли сторонники независимыхъ и раздѣльныхъ религіозныхъ общинъ, индепенденты и квекеры, защищавшіе свободу религіознаго убѣжденія. Во всякомъ случаѣ, и гоненія, и побѣды вызвали великое оживленіе религіозныхъ интересовъ и подали поводъ къ образованію вѣроисповѣдныхъ общинъ, которыя являлись политическими факторами первостепенной важности, хотя не имѣли голоса въ государственной области: онѣ поддерживали и продолжали политическое воспитаніе англійскаго общества, пріучая даже тѣ круги его, которымъ было отказано въ участіи въ офиціальныхъ учрежденіяхъ, организоваться въ общемъ трудѣ и борьбѣ. Какъ разъ въ этихъ, большей частью непризнанныхъ закономъ конгрегаціяхъ и осуществлялись наиболѣе тѣсное единеніе членовъ, наиболѣе энергическія проявленія духовной и общественной солидарности. Исторія индепендентовъ и квекеровъ имѣетъ политическое значеніе даже въ то время, когда ихъ конгрегаціямъ приходится держаться подъ спудомъ „офиціальной государственности“.

Въ соціальномъ отношеніи религіозное движеніе реформаціи, вообще говоря, содѣйствовало распространенію въ низшихъ классахъ чувства самостоятельности и достоинства. Не даромъ главный контингентъ пуританской арміи въ междуусобной войнѣ состоялъ изъ мелкихъ землевладѣльцевъ и горожанъ, между тѣмъ какъ фермеры и сельскіе рабочіе держались вмѣстѣ съ большинствомъ помѣщичьяго класса роялистской партіи. Побѣда пуританъ привела къ реакціи противъ аристократическихъ учрежденій, выразившейся въ уничтоженіи палаты лордовъ и въ реформахъ избирательнаго права, хотя любопытно, что не было сдѣлано никакихъ попытокъ реформировать областное управленіе, придавъ ему менѣе аристократическую постановку, и господство пуританъ выдвинуло въ данномъ случаѣ лишь диктатуру областныхъ генералъ-маіоровъ Кромвеля. Въ лицѣ левеллеровъ и нѣкоторыхъ другихъ сектантовъ появились сторонники уравненія имуществъ, но эти группы не достигли значительной силы, и даже во время революціи общее направленіе англійскаго соціальнаго движенія сохранило опредѣленный отпечатокъ индивидуализма.

Политическій радикализмъ имѣлъ больше пищи въ совершавшихся событіяхъ, нежели радикализмъ соціальный. Даже большинство англійскихъ консерваторовъ того времени, положившихъ начало партіи *тори*, несмотря на все благоговѣніе передъ престоломъ, твердо держалось унаслѣдованныхъ вольностей и общаго права страны и по этому свойству своего консерватизма не могло примкнуть къ программѣ абсолютистическихъ новшествъ. Для людей болѣе рѣшительныхъ и менѣе связанныхъ интересами помѣщичьяго класса, для парламентской оппозиціи времени Карла I, съ которой стоитъ въ преемственной связи партія *виговъ*, политическая доктрина сосредоточивалась вокругъ ученій о государственномъ договорѣ между правительствомъ и подданными и о правѣ сопротивленія. Въ меньшинствѣ и въ классахъ, оттѣсненныхъ на задній планъ при обыкновенномъ ходѣ государственной жизни, проводились крайнія послѣдствія этихъ ученій договора и сопротивленія и формировались республиканскіе идеалы, и эти радикальныя воззрѣнія получили временный перевѣсъ по закону торжества крайнихъ мнѣній въ эпохи борьбы.

Насколько это послѣднее пониманіе не соотвѣтствовало постояннымъ наклонностямъ большинства народа, видно особенно изъ того, что во время второй и окончательной революціи (1688 г.) республиканское теченіе было совершенно устранено и достигнуто было соглашеніе между партіей историческаго права и партіей договора, гарантированнаго возможнымъ сопротивленіемъ. И немудрено что состоялось, именно такое соглашеніе, потому что исторія Англіи въ дѣйствительности зависѣла отъ государственныхъ договоровъ и случаевъ сопротивленія, а потому и теорія, отправлявшаяся отъ послѣднихъ, никогда не было чисто отвлеченной формулой.

Какъ же сложились подъ вліяніемъ этихъ расходящихся стремленій правительственной власти и народа *результаты* политической борьбы? Наиболѣе полными и окончательными представляются выводы, касающіеся гражданскаго строя. Начало личной свободы получило вслѣдствіе посягательствъ на него совершенно опредѣленное признаніе и формулировку. Этой формулировкой установлено окончательно, что первая обязанность государства гарантировать своимъ членамъ личную безопасность, свободу передвиженія и дѣйствія и пользованіе признанными за ними закономъ имущественными правами. Ясно, что правительство, призванное исполнять и охранять законы, не должно нарушать этой элементарной обязанности, и единственно лишь примѣненіе судомъ законовъ страны можетъ ли-

шить свободнаго человѣка тѣхъ или другихъ принадлежащихъ ему правъ. Эти принципы, намѣченные уже въ извѣстныхъ статьяхъ Великой Хартіи, были вновь выражены и закрѣплены параграфами Петиціи о правѣ, запрещавшей арестъ или заключеніе въ тюрьму гражданъ по произволу администраціи и безъ судебнаго рѣшенія, а знаменитый Habeas Corpus Act Карла II выработалъ правила и формы, согласно которымъ суды обязаны провѣрять основанія для ареста гражданъ и гарантировать имъ судебное разбирательство по взводимымъ на нихъ обвиненіямъ. Декларація правъ, которой сопровождался переходъ Короны отъ Іакова II къ Вильгельму и Маріи, запрещала наложеніе произвольныхъ штрафовъ и незаконныя наказанія.

Иной характеръ имѣлъ исходъ борьбы въ отношеніи къ свободѣ совѣсти. Государственная церковь удержалась въ концѣ концовъ, какъ національный компромиссъ, наиболѣе соотвѣтствовавшій интересамъ и взглядамъ руководящихъ классовъ, и яркимъ выраженіемъ этого пониманія былъ Test Act и законъ о корпораціяхъ, изданные при Карлѣ II (1672), которые дѣлали необходимымъ условіемъ для занятія должностей государственныхъ или по городскому управленію принесеніе вѣроисповѣдной присяги по ученію англиканской церкви. Но хотя такимъ образомъ англиканизмъ надолго упрочилъ за собою политическую монополію и всѣ связанныя съ нею матеріальныя выгоды, но было признано невозможнымъ оказывать давленіе на совѣсть частныхъ лицъ и препятствовать свободному образованію религіозныхъ общинъ и отправленію ими богослуженія. Такимъ образомъ, была достигнута, по крайней мѣрѣ, частная терпимость для диссидентовъ, съ нѣкоторыми ограниченіями по отношенію къ католикамъ. Судебныя учрежденія, противъ которыхъ были направлены систематическія нападенія монархистовъ, конечно, были возстановлены самымъ торжественнымъ образомъ въ своихъ правахъ и значеніи. Еще при Карлѣ II состоялась въ 1679 году декларація судей, провозглашавшая свободу присяжныхъ отъ всякой отвѣтственности за постановленныя ими рѣшенія; въ результатѣ революціи 1688 года несмѣняемость судей и отвѣтственность ихъ въ судебномъ порядкѣ за свое поведеніе были формулированы, какъ одно изъ важныхъ положеній англійскаго права, а Декларація правъ настаивала на составленіи списковъ присяжныхъ внѣ зависимости отъ какихъ либо партійныхъ соображеній. На ряду съ этимъ стоитъ осужденіе всякихъ посягательствъ по существу на господство права и законы страны. Первыя статьи Деклараціи правъ отвергаютъ всякое притязаніе монарховъ пріоста-

навливать дѣйствія законовъ или освобождать кого бы то ни было отъ обязанностей, ими возлагаемыхъ.

Изъ политическаго кризиса XVII вѣка мѣстныя и областныя учрежденія вышли безъ измѣненій: удержалось какъ аристократическое управленіе графствъ, такъ и всесословное управленіе приходовъ. Точно также парламентъ, политическая роль котораго получаетъ окончательное признаніе вслѣдствіе переворота 1688 года, сохранилъ свой историческій составъ со всѣми старыми случайностями своей избирательной системы и преобладаніемъ аристократическихъ классовъ. Но смѣщеніе двухъ королей и времена республиканскаго господства не прошли даромъ: содержаніе парламентскаго воздѣйствія на управленіе существенно измѣнилось. Вмѣсто великаго совѣта, съ которымъ корона обязана была вступать въ соглашеніе въ важнѣйшихъ случаяхъ, онъ становится основнымъ учрежденіемъ государства, съ которымъ всѣ остальныя принуждены сообразоваться въ своей дѣятельности, истиннымъ носителемъ верховной власти, которая лишь формально приписывается королю. При Карлѣ I требовали созванія парламента по крайней мѣрѣ разъ въ 3 года, Декларація правъ настаивала на частомъ созваніи парламента, а обычная практика привела къ постоянной смѣнѣ одного состава другимъ. Помимо всякихъ сроковъ это обусловливалось сущностью дѣла, такъ какъ послѣдними государственными актами было вновь подтверждено, что нѣтъ въ Англіи законовъ, кромѣ изданныхъ парламентомъ, и что никто не долженъ платить налоговъ, если они не разрѣшены парламентомъ. Декларація правъ еще разъ обезпечивала свободу членовъ парламента отъ всякаго ареста или взысканія со стороны постороннихъ властей. Статьи Петиціи о правѣ и Деклараціи правъ, осуждавшія изданіе короною спеціальныхъ постановленій для войска и всякую попытку содержать безъ разрѣшенія парламента постоянную армію, устанавливали, съ одной стороны, важное начало общей подсудности и отвѣтственности офицеровъ и солдатъ передъ общими судами и ставили, съ другой стороны, военную силу въ прямую зависимость отъ парламента. Этимъ былъ положенъ предѣлъ попыткамъ королей противупоставлять армію народу, и достигнуто завершеніе верховенства парламента въ системѣ національныхъ учрежденій.

7. XVIII и начало XIX вѣка представляютъ *послѣдовательное проведеніе парламентскаго верховенства на соціальной основѣ землевладѣльческой олигархіи.* Переносить на эту эпоху представленія о народномъ суверенитетѣ, осуществляемомъ наиболѣе

подходящими для того средствами, было бы совершенно ошибочно; верховенство парламентскаго учрежденія тѣсно связано съ преобладаніемъ немногочисленнаго класса и съ политической зависимостью массъ. Тѣмъ не менѣе народный суверенитетъ все-таки составляетъ скрытую основу всѣхъ отношеній, потому что, опираясь на его идею, парламентъ подчиняетъ себѣ всѣ другія власти, правящій классъ пользуется своими политическими привилегіями во имя самоуправленія страны какъ органическаго цѣлаго, и общественное мнѣніе, часто индифферентное, всегда болѣе или менѣе искаженное, все-таки признается послѣднимъ регуляторомъ политической жизни и въ важнѣйшихъ случаяхъ даетъ себя чувствовать и прямымъ путемъ, черезъ выборы, и косвенно, созданіемъ политической атмосферы въ странѣ. Во всякомъ случаѣ, чтобы правильно судить объ этомъ періодѣ, необходимо прежде всего оріентироваться въ его соціальныхъ отношеніяхъ.

Исходнымъ фактомъ является въ данномъ случаѣ переходъ земельной собственности въ руки немногочисленной помѣщичьей аристократіи. Благодаря перемѣнѣ въ системѣ хозяйства, развитію скотоводства, въ особенности разведенію овецъ для снабженія шерстью суконныхъ фабрикъ, связаннаго съ этимъ процесса огораживанія и перехода земледѣлія изъ рукъ мелкихъ держателей въ руки крупныхъ фермеровъ, воздѣлывавшихъ землю съ помощью наемныхъ рабочихъ, крестьянское сословіе исчезло въ Англіи. Результатъ подвела уже статистика XIX в. Около 1880 г. $^4/_5$ всей земли Соединеннаго королевства принадлежало 7000 владѣльцевъ, половина Англіи принадлежала 150 лицамъ, половина Шотландіи 75, половина Ирландіи 35. Если эти факты не вызвали новой революціи, то объясняется это тѣмъ, что мелкіе владѣльцы продавали и оставляли свои участки, чтобы выгодно устраиваться въ городскихъ фабрикахъ и мастерскихъ, колоссальными барышами англійской торговли, которая становилась мало по малу первой въ мірѣ и массовой эмиграціей въ колоніи и завоеванныя страны пяти частей свѣта. Англійская аристократія такъ удачно устраивалась на опустѣвшихъ поляхъ Великобританіи потому, что остальные классы англійскаго населенія подъ ея руководствомъ становились заправилами всемірной торговли и главными эксплоататорами естественныхъ богатствъ дикихъ и полудикихъ странъ земного шара. Теченіе этой „конквисты" поглощало энергію народа и было лучшимъ оправданіемъ господства политическаго класса, который самъ принималъ лишь косвенное участіе въ business, но искусно справлялся съ дипломати-

ческими, военными, административными и законодательными задачами страны. Блестящіе успѣхи англичанъ въ дѣловой области объясняютъ долгое равнодушіе ихъ къ проведенію всѣхъ послѣдствій народнаго суверенитета и кажущуюся аномалію господства землевладѣльческой аристократіи въ вѣка развивающейся промышленности и торговли. Надо прибавить, впрочемъ, что помѣщичій классъ, даже тотъ, о которомъ была рѣчь, никогда не отмежевывался отъ элементовъ, примыкавшихъ къ нему сбоку и снизу: ряды его постоянно пополнялись изъ среды торговыхъ и либеральныхъ профессій и, съ другой стороны, отъ него постоянно шелъ притокъ людей въ торговыя и либеральныя профессіи. О кастовомъ духѣ прусскаго юнкерства въ данномъ случаѣ не было и рѣчи, да и юридическія границы опредѣлялись занятіями и общественной ролью, а не сословными привилегіями. Сама титулованная аристократія представляла лишь верхнюю оболочку землевладѣльческаго класса, связанную съ остальными его частями судьбою большинства лицъ, которыя вели отъ нея свое происхожденіе, такъ какъ титулъ и имѣніе переходили лишь къ старшимъ братьямъ.

Какъ бы то ни было, политическое господство находилось всецѣло въ рукахъ аристократіи; она овладѣла парламентомъ при помощи олигархической системы выборовъ и черезъ парламентъ усилила свое преобладаніе въ мѣстномъ и областномъ управленіи. На выборахъ землевладѣльческая аристократія опиралась, конечно, во-первыхъ, на земское представительство: но въ графствахъ низкій цензъ выборщиковъ (40 шиллинговъ дохода съ свободнаго держанія) обезпечивалъ нѣкоторое участіе людей средняго и даже малаго достатка, хотя архаическое ограниченіе, лежавшее въ понятіи свободнаго держанія, исключало большинство населенія, сидѣвшее на копигольдерской или наемной землѣ. Главной же опорой аристократическихъ интересовъ являлись, страннымъ образомъ, городскія поселенія, мѣстечки, такъ или иначе попавшія въ списокъ избирательныхъ бурговъ. Составъ избирателей въ этихъ мѣстностяхъ былъ очень ограниченъ тѣсными и произвольными рамками корпораціонной системы, а во множествѣ случаевъ дѣло сводилось на безцеремонную фикцію: ничтожныя кучки избирателей пользовались привилегіей продавать свои голоса за чистыя деньги или другія выгоды тому или другому вліятельному патрону. По расчету, сдѣланному въ XVIII в., 154 такихъ патрона, большею частью изъ лордовъ, ставили 356 членовъ палаты общинъ. Въ 1768 году общее число избирателей въ Англіи не превышало 160,000 человѣкъ.

Требовались совершенно исключительныя обстоятельства, чтобы на составленную такимъ образомъ палату оказало прямое вліяніе общественное мнѣніе; обыкновенно она выражала взгляды и стремленія правительственнаго класса, несомнѣнно дальновиднаго и компетентнаго, но достаточно себялюбиваго и испорченнаго.

Преобладаніе олигархіи обезпечивалось и другими мѣрами. Появилась система цензовъ: чтобы быть депутатомъ отъ графства, надо было имѣть 500 ф. дохода, депутатомъ отъ города или мѣстечка—300 ф. Для должности мирового судьи обыкновенный цензъ былъ въ 100 ф. дохода. Чтобы быть присяжнымъ, надо было имѣть свободный участокъ, приносящій 10 ф. въ годъ или капиталъ, приносящій 20 ф. По отношенію къ депутатскимъ полномочіямъ и магистратурѣ мировыхъ судей еще большимъ ограниченіемъ служили безвозмездность должностей для депутатовъ и громадныя издержки спорныхъ выборовъ.

Нельзя сказать, чтобы представители олигархіи несли общественную службу только ради почета и власти, хотя эти побужденія несомнѣнно играли значительную и, быть можетъ, главную роль. Но къ нимъ присоединялись и матеріальныя выгоды—пользованіе политической протекціей (patronage) для полученія пенсій или выгодныхъ назначеній, и для пристраиванія младшихъ членовъ въ господствующей церкви, которая обладала колоссальными средствами и привилегіями. Въ общей сложности доходы, которые она обезпечивала своимъ членамъ и учрежденіямъ, исчислялись въ 1851 г. въ 5.000,000 ф. въ годъ.

Къ этому времени относится систематическое установленіе правилъ и условностей парламентскаго правленія. Парламентъ становится постояннымъ учрежденіемъ, созываемымъ на семилѣтній срокъ, но въ дѣйствительности онъ засѣдаетъ болѣе короткое время. Необходимость для правительства сообразоваться съ желаніями большинства палаты общинъ скоро выяснилась въ практикѣ управленія. Вильгельмъ III еще пытался назначать министровъ изъ разныхъ партій, но уже въ концѣ его царствованія стало ясно, что дѣйствительный авторитетъ можетъ имѣть только правительство, принадлежащее къ партіи, располагающей большинствомъ въ палатѣ общинъ. Хотя закулисныя вліянія въ значительной степени сосредоточивались въ палатѣ Лордовъ, но Нижняя палата получила перевѣсъ въ открытомъ обсужденіи и рѣшеніи дѣлъ вслѣдствіе своего ближайшаго отношенія къ финансовымъ вопросамъ. Большинство налоговъ, правда, получило постоянный характеръ, но всякое измѣненіе и утвержденіе

фискальныхъ повинностей страны должно было исходить отъ Нижней палаты, и ей же принадлежала и разработка деталей биллей о содержанiи армiи, которые возобновлялись каждый годъ, что лишало правительство возможности образовать постоянную армiю, опасную для вольности страны.

Министерство стало такимъ образомъ *кабинетомъ*, объединеннымъ учрежденiемъ, солидарнымъ передъ страною по отношенiю къ веденiю дѣлъ, сформированнымъ партiей, которая обладала большинствомъ въ парламентѣ. Помимо возможной судебной отвѣтственности за свои дѣйствiя, Кабинетъ являлся политически отвѣтственнымъ. Въ случаѣ, если бы большинство палаты общинъ высказалось противъ него по сколько-нибудь существенному вопросу, ему оставалось только подать въ отставку и предоставить оппозицiи составить, правительство, способное управлять страною и руководить въ парламентѣ, или же распустить парламентъ и попробовать прiобрѣсти на общихъ выборахъ большинство для поддержанiя своей политики. Тѣсныя рамки, въ которыя былъ заключенъ составъ парламента въ это время, значительно упрощали веденiе парламентской борьбы. Обѣ руководящiя партiи, тори и виги, стояли на общей почвѣ классовыхъ интересовъ и отличались другъ отъ друга не по существу, а по степени примѣненiя принциповъ самоуправленiя и вѣротерпимости—тори были связаны своими традицiями съ монархiей и англиканизмомъ, виги держались болѣе прогрессивныхъ воззрѣнiй, но и тѣ, и другiе были люди одного и того же общества, умѣвшiе столковаться и вести борьбу другъ съ другомъ съ величайшею сдержанностью и чувствомъ основной солидарности. Съ другой стороны, хотя корона была обставлена законодательными ограниченiями и для нея стало невозможно дѣйствовать самостоятельно и обходить конституцiонныя сдержки, но въ ея рукахъ оставались могущественныя средства протекцiи и придворнаго престижа, которыми она пользовалась, чтобы производить закулисное давленiе на членовъ обѣихъ палатъ. Общественная близость министерства къ двору дѣлала естественными коалицiи между этими двумя силами, которыя умѣли пускать въ ходъ влiянiе могучей протекцiи, чтобы подбирать дружественный для нихъ составъ парламента. Эти проявленiя протекцiи достигли своей высшей точки въ первую половину царствованiя Георга III ему удалось нѣсколько лѣтъ тянуть безусловно непопулярную, разорительную войну противъ сѣверо-американскихъ колонiй. Нельзя сказать, чтобы парламентъ не дѣлалъ попытокъ освободиться отъ влiянiя про-

текціи. Противъ этого вліянія были направлены акты, запрещавшіе вступленіе въ палату общинъ чиновниковъ и пенсіонеровъ и требовавшіе перензбранія всѣхъ лицъ, которыя приняли платныя правительственныя должности высшаго ранга. Но этимъ можно было лишь ослабить, а не сломить систему протекцій въ концѣ XVIII в. Патріотическіе государственные люди стали указывать на реформу избирательнаго права и распредѣленія депутатскихъ округовъ, какъ на единственное средство, способное положить конецъ этому тлетворному вліянію.

Несмотря на всѣ эти искажающія условія, аристократическое общество, руководившее страной въ XVII вѣкѣ, въ общемъ разрѣшило свои задачи успѣшно и было одушевлено патріотической гордостью и чувствомъ достоинства. Сложившаяся исторически система съ ея анахронизмами и случайностями искренно превозносилась какъ верхъ политической мудрости англійскаго народа и выставлялась въ укоръ континентальнымъ политикамъ, стремившимся къ отвлеченной свободѣ и математическому равенству.

За нее говорили во всякомъ случаѣ успѣхи внѣшней политики и матеріальное преуспѣяніе, связанное съ пріобрѣтеніемъ владычества въ Индіи, занятіемъ крѣпкихъ позицій въ Средиземномъ морѣ, ростомъ Лондона и фабричныхъ округовъ сѣвера и центра Англіи и т. п. Еще съ большимъ основаніемъ господствующій классъ могъ гордиться успѣшностью своего внутренняго управленія, по скольку оно выражалось въ дѣятельности мировыхъ судей и подвѣдомственныхъ имъ учрежденій. Система областнаго и мѣстнаго управленія получаетъ въ эту эпоху такое же характерное завершеніе, какъ и парламентская система. Организуется окончательно порядокъ четвертныхъ съѣздовъ мировыхъ судей, въ которыхъ историческая солидарность графства нашла свое полнѣйшее осуществленіе. На этихъ съѣздахъ заканчивалась большая часть дѣлъ, возникшихъ почему-нибудь благодаря обжалованію рѣшеній отдѣльныхъ судей или ихъ мѣстныхъ съѣздовъ (Special, petty sessions). Тутъ же принимаются главнѣйшія мѣры по благоустройству и безопасности графства.

Демократическое направленіе, олицетворявшееся до тѣхъ поръ въ дѣятельности приходовъ, ослабѣваетъ въ XVIII вѣкѣ. У приходовъ отнимаютъ право избирать дорожныхъ чиновниковъ и, что еще существеннѣе, роль приходскаго собранія въ большинствѣ случаевъ переходитъ къ Select vestry, небольшому комитету, состоявшему подъ вліяніемъ помѣщиковъ. Капитальныя дѣла мѣстнаго управленія—организація мѣстнаго обложенія и сбо-

ровъ, попеченіе о бѣдныхъ и т. п. подпадаютъ такимъ образомъ, такъ же какъ и всѣ остальныя функціи мѣстной жизни вліянію мировыхъ судей и четвертныхъ съѣздовъ. Въ соотвѣтствіи съ этимъ по акту 22 г. Георга III возникаетъ новое учрежденіе для завѣдыванія общественнымъ призрѣніемъ — союзы приходовъ съ комиссіями попечителей изъ наиболѣе достаточныхъ и почитаемыхъ землевладѣльцевъ. Олигархизація мѣстнаго управленія отозвалась особенно невыгодно на городахъ и мѣстечкахъ; что же касается графствъ, то культурное воспитаніе и общественныя традиціи помѣщиковъ удерживали этотъ классъ отъ слишкомъ грубыхъ злоупотребленій и, если не считать жестокаго примѣненія законовъ объ охотѣ и деморализующаго вліянія подачекъ въ дѣлѣ призрѣнія бѣдныхъ, то надо будетъ признать, что веденіе мѣстныхъ и областныхъ дѣлъ мировыми судьями въ XVIII в. отличалось здравымъ пониманіемъ отношеній и разсудительностью.

Принципы самоуправленія и почетнаго долга оказывали, несмотря на классовыя ограниченія, благородное вліяніе на эту сторону общественной жизни, и не даромъ люди, знакомые съ дѣятельностью континентальнаго чиновничества,—напр. Штейнъ, съ завистью смотрѣли на англійскіе порядки.

Масса пассивныхъ гражданъ, какъ можно, пожалуй, назвать большую часть англійскаго народа, не только примирялась съ господствомъ джентри, но была вообще довольна имъ и, во всякомъ случаѣ, только въ весьма рѣдкихъ случаяхъ проявляла свои требованія наперекоръ ему.

Помимо указанныхъ выше обстоятельствъ, необходимо имѣть въ виду, что и на долю пассивныхъ гражданъ достались вслѣдствіе острой борьбы въ XVII в. неоцѣненныя блага,—прежде всего обезпеченіе гражданскихъ правъ подъ сѣнью твердаго, для всѣхъ обязательнаго закона, и значительная степень свободы совѣсти, допускавшая не только принадлежность къ дессидентскимъ сектамъ, но также пропаганду религіозныхъ мнѣній и самостоятельную общинную организацію такъ называемыхъ нонконформистовъ: эти религіозныя общества, отстраненныя отъ правительственной дѣятельности, добились своего рода пренебрежительной терпимости со стороны привилегированнаго исповѣданія, и въ ихъ дѣлахъ значительная часть народа отводила душу и продолжала развивать начала подспуднаго самоуправленія, унаслѣдованныя отъ предшествовавшихъ поколѣній. Особенно знаменательнымъ и важнымъ фактомъ въ данномъ смыслѣ служитъ появленіе методизма, охватившаго во второй половинѣ XVIII вѣка милліоны

англичанъ, не удовлетворявшихся слабоватымъ пастырствомъ привилегированной церкви.

9. Ходъ политическаго развитія въ XIX вѣкѣ опредѣляется постояннымъ *ростомъ промышленныхъ и торговыхъ классовъ*, быстрыми успѣхами ихъ организаціи и сознанія, и преобразованіями государственнаго права и учрежденій въ соотвѣтствующемъ этимъ фактамъ демократическомъ направленіи.

Для того чтобы судить о пути, пройденномъ въ теченіе вѣка англійскими общественными классами, вспомнимъ, что по цензу 1901 года изъ 30 милліоновъ населенія Англіи и Уельса 76% живутъ въ городахъ и лишь 24% въ сельскихъ мѣстностяхъ, что „административное графство“ Лондонъ имѣетъ 4,500,000 жителей, а „Бо́льшій Лондонъ“, т. е. Лондонъ со всѣми прилегающими къ нему посадами и мѣстечками 6,500,000. Соціальные результаты хозяйственныхъ условій, которые дали Великобританіи первое мѣсто среди индустріальныхъ государствъ міра и перетянули три четверти ея населенія въ города, не могли не сказаться въ области политическихъ правъ и вліянія. Сознательное отношеніе къ этимъ фактамъ выразилось въ цѣломъ рядѣ явленій, изъ которыхъ я отмѣчу слѣдующія.

Появленіе демократическаго направленія въ англійской политической литературѣ, родоначальникомъ котораго можно считать Бентама, а наиболѣе типичнымъ представителемъ Дж. С. Милля, безъ сомнѣнія, существенно содѣйствовало успѣхамъ политическаго уравненія. Оно получило свою побѣдоносную силу, главнымъ образомъ, благодаря пробудившемуся сознанію и дѣятельной поддержкѣ низшихъ классовъ. Въ борьбѣ съ этимъ движеніемъ мы наблюдаемъ повторенія однихъ и тѣхъ же пріемовъ: сначала попытки устраненія и отпора, затѣмъ благоразумныя уступки, обыкновенно проводимыя въ жизнь самими консерваторами. Изъ войны съ Франціей торійское правительство и помѣщичья аристократія вышли во всеоружіи всевозможныхъ репрессивныхъ полномочій, и еще въ 1819 г. реакціонная олигархія выступила съ драконовскими законами противъ политическихъ ассоціацій и произвела избіеніе въ одномъ изъ главныхъ центровъ агитаціи въ пользу расширенія избирательныхъ правъ — въ Манчестерѣ. Но уже въ 20-хъ годахъ, въ министерство Уеллингтона и Пиля начался рядъ уступокъ. Прежде всего пришлось отказаться отъ стѣсненій, наложенныхъ на гражданъ, которые за свое вѣроисповѣданіе были лишены политическихъ правъ, хотя во всемъ остальномъ они ничѣмъ не отли-

чались отъ другихъ англичанъ одинаковаго съ ними общественнаго положенія. Отмѣна политической неправоспособности диссентеровъ и католиковъ (въ 1829 г., была актомъ высокой важности, главнымъ образомъ потому, что она открыла диссентерамъ, особенно многочисленнымъ въ городахъ, доступъ къ мѣстнымъ и государственнымъ должностямъ до званія членовъ парламента включительно.

Стремленіе среднихъ классовъ къ дальнѣйшимъ преобразованіямъ поддерживалось грозной оппозиціей въ массахъ, наиболѣе вѣрнымъ представителемъ которой былъ Коббетъ. Въ 1832 году прошла первая реформа избирательнаго права, нанесшая сильный ударъ вліянію аристократіи уничтоженіемъ 56 гнилыхъ мѣстечекъ, посылавшихъ 112 депутатовъ, и уменьшеніемъ числа депутатовъ въ 32 другихъ. Въ то же время 22 большихъ города, лишенныхъ до той поры депутатскихъ полномочій (между ними Манчестеръ, Бермингамъ, Лидсъ) получили по два депутатскихъ мѣста, а 20 по одному. Кругъ избирателей былъ расширенъ допущеніемъ копигольдеровъ и лицъ, снимавшихъ земли на сумму не меньше нежели 50 фунтовъ въ годъ. Соотвѣтственныя измѣненія были произведены въ избирательной системѣ Ирландіи и Шотландіи.

Въ реформированномъ парламентѣ тотчасъ сказалось расширеніе кругозора и усиленное вниманіе къ задачамъ соціальной политики. Въ 1833 году былъ изданъ основной актъ по фабричному законодательству и учреждена фабричная инспекція; въ 1834 г. выработанъ былъ новый законъ о призрѣніи бѣдныхъ; въ 1835 г. реформированы муниципалитеты. Тѣмъ не менѣе либеральное теченіе въ парламентѣ и общественное мнѣніе среднихъ классовъ, съ которымъ эти теченія были связаны, не поспѣвали за ростомъ требованій рабочаго населенія, добивавшагося улучшенія тяжелыхъ экономическихъ условій и въ связи съ этимъ болѣе значительныхъ политическихъ реформъ. Уже въ двадцатыхъ годахъ рабочіе стали организоваться въ союзы для взаимной поддержки по различнымъ производствамъ. Скоро оказалось невозможнымъ поддерживать суровое законодательство противъ стачекъ, которое еще въ началѣ вѣка было подновлено рѣзкимъ репрессивнымъ постановленіемъ противъ такъ называемыхъ тредъ-юніон'овъ: изданный въ 1825 году, выгодный для этихъ союзовъ законъ былъ отмѣненъ черезъ два года, но и по замѣнившему его закону 1827 г. сильно распространенному въ 1871 и 1876 годахъ, разрѣшены уговоры для установленія платы и опредѣленія числа рабочихъ часовъ, а запрещено лишь насильственное вмѣшательство въ договорныя,

отношенія и попытки принуждать третьихъ лицъ. Фактически тредъ-юніоны быстро разростались, и хотя попытки образовать общую федерацію рабочихъ потерпѣли неудачу, но въ отдѣльныхъ отрасляхъ производства образовались могущественныя товарищества, съ которыми приходилось очень считаться отдѣльнымъ предпринимателямъ и правительству. Въ фискальной области стремленія рабочей массы и высшихъ классовъ, такъ или иначе связанныхъ съ промышленнымъ міромъ, сходились по вопросу капитальной важности, именно по вопросу о покровительственной системѣ и, въ особенности, о высокомъ обложеніи привознаго хлѣба. Помимо произвольной по своимъ ставкамъ и запутанной системы тарифовъ и акцизовъ, фискальная политика землевладѣльческой аристократіи была направлена къ повышенію цѣнъ на хлѣбъ путемъ высокаго обложенія привозного зерна. Можно себѣ представить, какъ это покровительство землевладѣльцамъ отзывалось на бытѣ мелкаго люда, которому приходилось платить высокія цѣны за продукты первой необходимости. Вопросъ расширялся по отношенію къ обложенію всякаго рода сырыхъ матеріаловъ, и защитники свободной торговли съ Кобденомъ во главѣ доказывали съ полной убѣдительностью, что помимо, общихъ выгодъ свободнаго обмѣна, для мануфактурной и торговой страны необходимымъ условіемъ должно быть пріобрѣтеніе сырыхъ матеріаловъ по возможно низкой цѣнѣ для болѣе успѣшной переработки и сбыта ихъ въ качествѣ мануфактурныхъ товаровъ. Въ сороковыхъ годахъ система покровительственныхъ пошлинъ пошатнулась, а въ 1846 г., наконецъ, состоялась въ министерство Пиля отмѣна ненавистныхъ хлѣбныхъ законовъ.

Движеніе низшихъ классовъ къ немедленному и радикальному уравненію въ политическихъ правахъ съ высшими приняло форму агитаціи въ пользу „народной хартіи“ (People's charter) изъ 6 пунктовъ: ежегодные парламенты, всеобщая подача голосовъ, закрытая подача голосовъ при избраніи депутатовъ, отмѣна ценза для членовъ палаты общинъ, назначеніе имъ вознагражденія, раздѣленіе страны на равные избирательные участки. Это движеніе по своему теоретическому радикализму не соотвѣтствовало характеру англійскаго народа и вызвало въ 1848 году реакцію общественнаго мнѣнія. Подъемъ благосостоянія вслѣдствіе разрѣшенія свободной торговли и великихъ успѣховъ промышленности лишилъ соціальную борьбу ея остраго характера, и пятидесятые годы прошли безъ крупныхъ внутреннихъ перемѣнъ. Но въ шестидесятыхъ годахъ наступаетъ новый приливъ демократиче-

скаго движенія, главнымъ представителемъ котораго является Гладстонъ. Въ 1867 году консервативное министерство Дерби и Дизраэли принуждено было санкціонировать вторую избирательную реформу, подготовленную либеральной партіей и поддержанную энергической агитаціей въ массахъ народа. Въ силу этой реформы всѣ самостоятельные хозяева, обложенные сборомъ въ пользу бѣдныхъ, получили право избирательнаго голоса въ городахъ, а въ графствахъ избирательный цензъ копигольдеровъ и съемщиковъ былъ пониженъ съ 50 до 12 фунтовъ годовой оцѣнки. При этомъ произведена была значительная переверстка избирательныхъ округовъ. Дальнѣйшій шагъ впередъ по пути къ всеобщей подачѣ голосовъ былъ сдѣланъ уже въ 1884 году, во второе министерство Гладстона, причемъ принципъ предоставленія голосовъ всѣмъ самостоятельнымъ хозяевамъ, платящимъ сборъ въ пользу бѣдныхъ, распространенъ былъ съ городовъ и мѣстечекъ на сельскіе округа, и распредѣленіе депутатскихъ полномочій получило современный видъ. Въ 1872 г. была введена тайная подача голосовъ, гарантирующая отдѣльныхъ избирателей отъ незаконныхъ вліяній и преслѣдованій.

Въ связи съ этими реформами, глубоко измѣнившими составъ парламента въ демократическомъ смыслѣ, стоитъ цѣлый рядъ законодательныхъ мѣръ по соціальному благоустройству, мѣстному управленію и церковной организаціи. Актъ 1870 создалъ систему національнаго обученія въ первоначальныхъ школахъ, которая въ 1902 году была объединена съ школьными организаціями, возникшими по иниціативѣ вѣроисповѣдныхъ обществъ. Тредъ-юніоны были окончательно признаны, какъ организованныя общества, преслѣдующія цѣли взаимной поддержки своихъ членовъ въ дѣлахъ, касающихся заработной платы, продолжительности и условій промышленнаго труда, матеріальнаго и духовнаго быта рабочихъ. Многочисленныя мѣры по фабричному и ремесленному законодательству, въ особенности законы 1878 и 1901 года, разработали во всѣхъ направленіяхъ начала регулирующаго контроля государства надъ фабриками и мастерскими. Мѣстное самоуправленіе подверглось кореннымъ преобразованіямъ, главнымъ образомъ благодаря акту 1871 года, организовавшему центральное управленіе по мѣстнымъ дѣламъ (Local Government Board), акту 1888 г., замѣнившему аристократическое управленіе мировыхъ судей „земскими собраніями“ графствъ (County Councils), и акту 1894 года, въ силу котораго дѣйствуютъ „мелкія земскія единицы“ гражданскихъ приходовъ. Еще въ 1869 г. Гладстонъ провелъ отдѣленіе церкви отъ государства въ Ирландіи—

первую мѣру справедливости по отношенію къ католическому народу, обреченному на эксплуатацію со стороны чужеземныхъ, искусственно созданныхъ и искусственно поддерживаемыхъ учрежденій. За этимъ послѣдовалъ земельный актъ, гарантировавшій Ирландскихъ фермеровъ противъ произвольнаго удаленія со стороны англійскихъ помѣщиковъ, а въ 1881 году былъ изданъ первый законъ, основанный на положеніи, что рента, платимая арендаторомъ помѣщику, зависитъ не только отъ соглашенія между этими сторонами, но въ случаѣ спора опредѣляется особой судебно-административной комиссіей. Всѣ эти уступки ирландцамъ оказались однако недостаточными, чтобы уврачевать историческую болѣзнь Ирландіи—ненормальныя отношенія, созданныя подавленіемъ туземнаго населенія англичанами. Попытки Гладстона провести административную автономію Ирландіи (Home Rule) окончились неудачей, распаденіемъ либеральной партіи и сильнымъ повышеніемъ имперіалистическихъ чувствъ въ руководящихъ кругахъ англійскаго народа.

Подъ знаменемъ этого возродившагося имперіализма стоитъ англійская политика послѣднихъ лѣтъ, выразившаяся въ занятіи Египта, въ поглощеніи южно-африканскихъ республикъ, въ успѣхахъ „желтой", шовинистской прессы, и въ планахъ новаго протекціонизма. Однако характерно для неизмѣнной силы основныхъ традицій политическаго либерализма, что въ отношеніяхъ Англіи къ автономнымъ колоніямъ нѣтъ и слѣдовъ централистическихъ поползновеній, и что даже съ самими неудобными ирландцами продолжаютъ искать почву для соглашенія, какъ показываетъ напр., интересный планъ Уиндгама произвести государственную разверстку отношеній между ирландскими помѣщиками и фермерами на началѣ льготнаго выкупа послѣдними своихъ участковъ (1903 г.). Что же касается самоуправляющихся колоній, то Канада получила еще въ 1867 г. почти полную административную автономію, а Австралійскія колоніи были соединены въ 1898 году въ государственную федерацію, великое значеніе которой будетъ обнаруживаться все сильнѣе по мѣрѣ роста этого новаго міра.

Нельзя не видѣть, что въ не особенно отдаленномъ будущемъ намѣчается цѣлый рядъ задачъ первостепенной важности: окончательное проведеніе всеобщей подачи голосовъ, предоставленіе женщинамъ избирательныхъ правъ, мѣры для представительства меньшинства, реформа Верхней палаты, передача важнѣйшихъ вопросовъ на общенародное голосованіе (referendum), общеимперская федерація колоній, развитіе административной децентрализаціи областей (Ирландіи, Шотландіи, Уельса), наконецъ, различ-

ныя стороны соціальной политики. Нѣтъ сомнѣнія также, что при разрѣшеніи всѣхъ этихъ задачъ демократизація общества будетъ оказывать все возрастающее вліяніе.

Но, помимо вѣроятныхъ предположеній относительно будущаго развитія, мы не можемъ закончить нашего краткаго историческаго очерка, не указавъ на нѣкоторые основные выводы, которые вытекаютъ изъ него. Тысячелѣтняя исторія государственнаго строенія свидѣтельствуетъ прежде всего о тѣсной и взаимной зависимости задачъ гражданскаго благоустройства и политической организаціи. Первые шаги къ обезпеченію политическихъ правъ были сдѣланы средневѣковыми баронами въ виду посягательствъ на ихъ личныя и имущественныя права; борьба за общее право въ ея безконечныхъ проявленіяхъ проходитъ красной нитью черезъ исторію столкновеній между короной и населеніемъ, и, такимъ образомъ, ограниченіе единоличной власти является дѣломъ не честолюбцевъ, стремящихся пріобрѣсти политическое вліяніе, а широкихъ круговъ общества, отстаивающихъ достойное и обезпеченное закономъ существованіе. И самый рѣшительный переломъ въ этой борьбѣ, достигнутый революціями XVII вѣка, былъ прежде всего отпоромъ противъ религіознаго и полицейскаго произвола, задѣвавшаго всѣхъ и каждаго въ вопросахъ личной безопасности и совѣсти.

Это тѣсное взаимодѣйствіе между строемъ государства и жизнью общества, исключающее всякое разграниченіе между гражданской и политической свободой, объясняетъ и другую любопытную сторону историческаго процесса, именно тѣсную связь между политическимъ и соціальнымъ движеніемъ. Въ извѣстномъ смыслѣ вся исторія государственнаго роста англійскаго народа есть исторія постепеннаго возвышенія различныхъ слоевъ англійскаго общества въ матеріальномъ и духовномъ отношеніи. Отъ узкой полоски „свободныхъ держателей", которая отстояла себѣ юридическія гарантіи Великой Хартіей Вольностей, до всенародной организаціи общественнаго мнѣнія и признанія политическихъ правъ за всѣми самостоятельными хозяевами королевства лежитъ долгій путь, но послѣднія пріобрѣтенія преемственно связаны съ первымъ: вмѣсто „свободнаго держателя" исторія постепенно подставила „британскаго гражданина". Если въ средніе вѣка руководящая роль въ соціальной жизни принадлежитъ крупной аристократіи и организованнымъ въ привилегированные города общинамъ, то въ XVI и XVII вѣка выдвигается среднее дворянство и мелкое землевладѣніе, а въ XVIII руководящія соціальныя силы какъ бы раздѣляются, причемъ по-

литическое руководство остается за помѣщичьимъ классомъ, между тѣмъ какъ купечество и низшіе слои общества обращаютъ свою энергію на созданіе промышленнаго, торговаго и колоніальнаго первенства Англіи. Наконецъ, XIX вѣкъ подводитъ неизбѣжный итогъ сознательной демократіи на почвѣ англійскаго строя—развѣтвившіяся силы вновь объединяются въ работѣ внутренняго управленія.

Изслѣдователи англійской конституціонной исторіи часто и вполнѣ основательно подчеркивали то капитальное обстоятельство, что при всемъ расчлененіи и даже розни своихъ интересовъ классы англійскаго общества достигли необыкновенныхъ успѣховъ въ политической жизни, главнымъ образомъ, вслѣдствіе того, что умѣли ставить національное дѣло выше частныхъ стремленій и въ рѣшительныя минуты соединялись для общей работы. Уже средневѣковые бароны хлопотали не только о себѣ, но и о сословіяхъ, стоявшихъ ниже ихъ на общественной лѣстницѣ, воевали съ королями не ради олигархическихъ, а ради національныхъ интересовъ. Въ столкновеніяхъ XVII вѣка городскія и землевладѣльческія группы подавали другъ другу руку и окончательная побѣда надъ произволомъ была обусловлена компромиссомъ между тори и вигами, между англиканской и пуританской Англіей. Въ XVIII вѣкѣ господство олигархіи въ парламентѣ оправдывалось ея успѣшной службой націи.Демократизація XIX в. совершалась при постоянномъ взаимодѣйствіи радикаловъ, либераловъ и консерваторовъ, причемъ послѣднимъ часто приходилось окончательно формулировать положенія, выдвинутыя противниками, а привилегированныя группы общества, хотя и сопротивлялись демократическому движенію и задерживали его, но всегда чувствовали, до какихъ предѣловъ возможно было идти въ этой оппозиціи, и умѣли во время уступать передъ неизбѣжнымъ.

Совокупность отмѣченныхъ обстоятельствъ сдѣлала возможнымъ то органическое развитіе свободнаго строя, которымъ справедливо гордится Англія. Дѣятельная любовь къ родинѣ, послѣдовательная работа надъ гражданскимъ благоустройствомъ, сознательное отношеніе къ задачамъ общества и къ формамъ государственныхъ учрежденій, упорное отстаиваніе человѣческихъ правъ и достоинства были въ Англіи не случайными порывами общественнаго настроенія и не поздними поправками къ застарѣлымъ погрѣшностямъ и упущеніямъ, а органическими фактами, вошедшими въ плоть и кровь народа.

Систематическій обзоръ.

Мы видѣли, что исторически общее право Англіи старше ея конституціоннаго строя. Политическая свобода выработалась постепенно, какъ необходимое подспорье для гражданскихъ правъ. Въ этомъ смыслѣ будетъ не парадоксомъ, а основной истиной, если мы скажемъ, что во главѣ британской конституціи такъ же, какъ во вступительныхъ актахъ къ американской и французской конституціямъ, стоятъ „права человѣка и гражданина".

Прежде чѣмъ граждане Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ формулировали свою „Декларацію Независимости", они предъявляли и отстаивали свои права въ качествѣ британскихъ гражданъ, и сами англійскіе юристы эпохи парламентской олигархіи вполнѣ ясно выдвигали „абсолютныя" права человѣка на жизнь, личную свободу и собственность, какъ условія, съ корыми должно сообразоваться всякое нормально устроенное государство.

Сопротивляясь произвольному вторженію властей въ частныя квартиры, произвольнымъ обыскамъ и арестамъ, привлеченію гражданъ къ отвѣтственности передъ судами, составъ которыхъ зависѣлъ отъ правительственнаго произвола, устраненію гарантіи общественной совѣсти, выражающихся въ вердиктѣ присяжныхъ, освобожденію должностныхъ лицъ отъ отвѣтственности за ихъ дѣйствія, жители Сѣверо-Американскихъ колоній ссылались на естественное право всѣхъ людей и на общее право англичанъ. Эти ссылки могутъ служить иллюстраціей къ положеніямъ, которыя постоянно признавались въ предѣлахъ Великобританской державы.

Неотъемлемое право человѣка „на жизнь, свободу и стремленіе къ счастью" было лишь формулой для выраженія той простой мысли, что государство существуетъ не для того, чтобы притѣснять и разорять гражданъ. Ссылки на общее право

Англіи придавали этой формулѣ вполнѣ конкретное содержаніе и ставили англійскую конституцію на широкую основу правового порядка, необходимаго для всѣхъ и каждаго.

Указанная точка зрѣнія заставляетъ и при систематическомъ обзорѣ англійскаго государственнаго строя выдвинуть впередъ ученіе о гарантіяхъ личности въ общемъ правѣ. Къ этому первому отдѣлу естественно примкнетъ обзоръ судебной организаціи, призванной примѣнять право въ странѣ. Третій отдѣлъ долженъ быть посвященъ парламенту, какъ высшему законодательному и правительственному учрежденію страны. Въ четвертомъ будетъ идти рѣчь объ административной системѣ и будетъ представленъ очеркъ устройства самоуправляющихся колоній и лишенныхъ самоуправленія областей.

1. Права гражданина.

Всѣ частныя опредѣленія правъ британскаго гражданина стоятъ въ связи съ основнымъ началомъ *правового порядка или господства права*, надъ выработкой котораго англійскій народъ трудился въ теченіе тысячи лѣтъ. Смыслъ и значеніе этого начала не могутъ быть выражены лучше, нежели это сдѣлано самымъ блестящимъ изъ современныхъ учителей англійскаго государственнаго права, оксфордскимъ профессоромъ Дайси.

„Господство права означаетъ, во-первыхъ, безусловное верховенство или преобладаніе закона въ противоположность произвольной власти. Оно исключаетъ возможность произвольныхъ дѣйствій, такъ называемой прерогативы, или даже обширныхъ и произвольныхъ (discretionary) полномочій правительства. Англичане управляются закономъ, и только закономъ: можно наказать человѣка за нарушеніе закона, но нельзя подвергнуть его наказанію ни за что иное.

Во-вторыхъ, господство права означаетъ равенство передъ закономъ или одинаковое подчиненіе всѣхъ классовъ общества обыкновенному закону, примѣняемому обыкновенными судами. Въ этомъ смыслѣ „господство права" не допускаетъ освобожденія должностныхъ или иныхъ лицъ отъ обязанности повиноваться закону, управляющему прочими гражданами, и отъ юрисдикціи обыкновенныхъ судовъ. Въ основѣ „административнаго права", извѣстнаго иностраннымъ государствамъ, лежитъ мысль, что дѣла и споры, въ которыхъ заинтересовано правительство или его подчиненные, лежатъ внѣ компетенціи обыкновенныхъ судовъ и должны быть разрѣшаемы учрежденіями болѣе или

менѣе административнаго характера. Эта мысль совершенно неприложима къ англійскому праву и находится въ противорѣчіи съ нашими традиціями и обычаями.

Наконецъ, „господство права" является формулой для выраженія того факта, что у насъ конституціонное право служитъ не источникомъ, а послѣдствіемъ правъ отдѣльныхъ гражданъ, насколько таковыя опредѣлены и примѣняются судами. Иначе говоря, начала частнаго права получили у насъ благодаря дѣйствію судовъ и парламента такое распространеніе, что подъ нихъ было подведено положеніе короны и ея слугъ. Такимъ образомъ конституція вытекаетъ изъ обыкновеннаго права страны".

А. Свобода личности.

Самое важное право, вытекающее изъ того законнаго порядка, который признается основой британской конституціи, есть право гражданина, а равно всякаго иностранца, находящагося подъ охраной англійскихъ законовъ, свободно жить и двигаться въ предѣлахъ британской территоріи, не подвергаясь задержанію и заключенію въ тюрьму иначе, какъ на законныхъ основаніяхъ, т. е. въ силу произнесеннаго судомъ приговора или формальнаго, санкціонированнаго судебнымъ порядкомъ обвиненія. Общій принципъ въ этомъ смыслѣ выраженъ былъ уже въ Великой Хартіи Вольностей и подтвержденъ Петиціей о Правѣ и Биллемъ о правахъ. Но важнѣе провозглашенія принципа было практическое развитіе и примѣненіе его судами и статутами. По общему праву суды обязаны освобождать лицъ, задержанныхъ безъ юридическихъ основаній, или на недостаточныхъ основаніяхъ, или же содержимыхъ въ заключеніи по обвиненіямъ долѣе, нежели строго необходимо для разбора дѣла судомъ.

Въ 1679 году (31 Car. II, c. 2) была регулирована судебная процедура, направленная къ освобожденію незаконно заключенныхъ по обвиненіямъ въ преступленіяхъ, а въ 1816 году (56— Geo. III, c. 100) рамки этой процедуры были расширены, чтобы подъ нее могли быть подведены всѣ случаи лишенія свободы, помимо уголовныхъ обвиненій. Благодаря этимъ актамъ окончательно сложилась знаменитая процедура „Habeas Corpus", т. е. выдача верховнымъ судомъ въ Уестминстерѣ приказа начальнику тюрьмы, въ которой содержится арестованный, или всякому другому лицу, содержащему его въ заключеніи, чтобы они „доставили особу арестованнаго" (habeas corpus NN) въ судъ для разсмотрѣнія законности его ареста. Всякій арестъ, произведен-

ный безъ распоряженія подлежащей судебной власти (warrant), по административному приказу или безъ достаточныхъ юридическихъ основаній, отмѣняется, въ результатѣ провѣрки судомъ, причемъ потерпѣвшее отъ него лицо можетъ привлечь тѣхъ, кто посягнулъ на его свободу, къ отвѣтственности въ уголовномъ и гражданскомъ порядкѣ. Точно также подлежатъ освобожденію лица, арестованныя на вполнѣ законныхъ основаніяхъ, если дѣло ихъ не будетъ передано въ судъ для разбора въ теченіе двухъ сессій, слѣдующихъ за производствомъ ареста. Этимъ пресѣкается возможность держать въ тюрьмѣ людей по простымъ обвиненіямъ. Нѣтъ надобности распространяться о капитальной важности этихъ положеній, благодаря которымъ не только обезпечивается свобода личности отъ произвольнаго задержанія, но, кромѣ того, суды призваны контролировать правильность и законосообразность дѣйствій администраціи по отношенію къ подданнымъ. Людямъ, живущимъ въ иной правовой обстановкѣ, представляется почти невѣроятнымъ, чтобы такое положеніе дѣла могло быть нормальнымъ и постояннымъ безъ ущерба для общественной безопасности. Между тѣмъ, таково именно нормальное и постоянное положеніе дѣлъ въ Англіи.

Даже въ исключительныхъ случаяхъ, въ эпохи революціонныхъ движеній или агитаціи, дискреціонныя полномочія предоставляются административнымъ властямъ крайне скупо и съ всевозможными ограниченіями. Законодательное учрежденіе страны можетъ послѣ тщательнаго обсужденія признать формальнымъ актомъ, что государству грозятъ такія опасности отъ безпокойныхъ элементовъ общества, что необходимо вооружить его слугъ особыми полномочіями. Въ такомъ случаѣ обыкновенно дѣйствіе актовъ о Habeas Corpus пріостанавливается на одинъ годъ для спеціальной цѣли—представители администраціи получаютъ возможность брать подъ стражу и держать въ заключеніи на это время лицъ, которыхъ они подозрѣваютъ въ государственной измѣнѣ, и судьи будутъ лишены возможности выдать въ такихъ случаяхъ приказъ о Habeas Corpus. Во всѣхъ другихъ случаяхъ процедура сохраняетъ свою силу, такъ что ни одно должностное лицо не можетъ безотвѣтственно воспользоваться предоставленными ему полномочіями для произвольнаго посягательства на свободу гражданъ. Черезъ годъ вопросъ о пріостановкѣ опять долженъ быть обсужденъ, и хотя бывали случаи повторенія акта о пріостановкѣ въ теченіе ряда лѣтъ (въ теченіе семи лѣтъ во время борьбы съ французской республикой, отъ 1794 до 1801), но самая необходимость сознательнаго и отвѣтственнаго проведенія

пріостановки обезпечиваетъ общество отъ обращенія мѣръ исключительной обороны въ постоянное господство административнаго произвола. Мало того, даже при наличности пріостановки, представители администраціи не освобождаются ею отъ отвѣтственности за какія либо незаконныя мѣры, такъ какъ по истеченіи срока они могутъ быть привлечены къ суду освобожденными изъ заключенія гражданами. Чтобы положить предѣлъ процессамъ, которые могли бы возникнуть такимъ путемъ, возвращеніе къ законному порядку обыкновенно сопровождается ретроспективными актами „сложенія отвѣтственности“ (Act of Indemnity), которыми парламентъ снимаетъ съ представителей администраціи отвѣтственность за поступки, совершенные ими при проведеніи исключительныхъ мѣръ общественной безопасности. Даже и такой актъ, однако, не спасетъ губернатора или полицейскаго офицера, который воспользовался бы временной безнаказанностью періода пріостановки, чтобы совершить насилія надъ гражданами въ своемъ частномъ интересѣ или безъ прямого отношенія къ государственной безопасности. Во всякомъ случаѣ вопросъ о степени наказуемости или безнаказанности можетъ быть рѣшенъ только судомъ, который и въ этомъ случаѣ войдетъ въ разсмотрѣніе всѣхъ наличныхъ условій и побужденій. Кромѣ пріостановокъ, въ англійской практикѣ примѣняются такъ называемые акты о принужденіи (Coercion acts) и о „предупрежденіи преступленій“ (Prevention of Crime acts), которыми видоизмѣняются общія постановленія объ уголовной отвѣтственности, и администрація получаетъ временныя полномочія дискреціоннаго характера. Этотъ видъ исключительнаго законодательства былъ примѣненъ въ послѣднее время въ Ирландіи послѣ убійства Кавендиша и Борка въ Дублинѣ и ряда аграрныхъ преступленій, организованныхъ Ирландской лигой. Опять таки, даже эти чрезвычайныя полномочія существенно умѣряются двумя обстоятельствами: они исходятъ отъ законодательнаго учрежденія и представляютъ такимъ образомъ, не одностороннее вторженіе администраціи въ область гражданскихъ правъ, а сознательное предоставленіе исключительныхъ полномочій администраціи со стороны представительства общественнаго мнѣнія и воли. Примѣненіе ихъ находится подъ строгимъ надзоромъ независимой судебной власти. Въ общемъ, всякое ограниченіе свободы личности въ Англіи разсматривается какъ зло; если къ нему и прибѣгаютъ иногда въ силу необходимости, то его всѣми средствами ограничиваютъ и стараются отъ него какъ можно скорѣе освободиться.

b) Свобода слова и печати.

Основное положеніе англійскаго права по отношенію къ устному и печатному слову сводится къ тому, что всякій имѣетъ право выражать свои мысли и вліять на другихъ всѣми доступными средствами, подъ условіемъ отвѣтственности за вредъ, который могутъ принести его слова или изданія. Какъ всякій, распространяющій клевету или издающій пасквиль, можетъ быть привлеченъ къ судебной отвѣтственности и присужденъ къ уплатѣ вознагражденія за понесенные убытки, такъ же точно авторы газетныхъ статей или книгъ, ораторы, произносящіе рѣчи въ публикѣ, и тому подобныя лица могутъ быть привлечены къ отвѣтственности за воззваніе къ мятежу, за распространеніе безнравственныхъ или соблазнительныхъ изданій, за возбужденіе вражды между классами общества или подрывъ авторитета государственной власти, за проповѣдь противъ христіанства. Но, именно вслѣдствіе возможности судебнаго преслѣдованія, никакихъ мѣръ предварительнаго огражденія и никакихъ способовъ административной, внѣсудебной кары не существуетъ. Цензура исчезла въ Англіи въ 1695 году, и единственнымъ ея переживаніемъ является право министерства двора (Lord Chamberlain) разрѣшать и запрещать драматическія произведенія, право, въ силу котораго королю Эдуарду пришлось недавно смотрѣть интересующую его пьесу („Красная Мантія“ — Robe Rouge) въ Парижѣ, такъ какъ она была запрещена въ Лондонѣ. Кромѣ того, разрѣшеніе щекотливыхъ вопросовъ, въ какихъ случаяхъ слѣдуетъ признавать заявленія извѣстныхъ мнѣній законной критикой частныхъ лицъ, общественныхъ классовъ или правительства, и въ какихъ случаяхъ они являются подговорами къ общественной борьбѣ и нарушенію закона, а такъ же, какъ отличить законную защиту научныхъ и философскихъ взглядовъ отъ злостныхъ нападокъ на религію и подрыва нравственности, предоставляется всецѣло суду и зависитъ въ концѣ концовъ отъ приговора присяжныхъ. Можно, конечно, сомнѣваться въ томъ, чтобы трибуналы такого рода были всегда компетентны въ подобныхъ случаяхъ, но несомнѣнно, что такая постановка дѣла гарантируетъ Англію отъ мѣръ предосторожности, которыя душатъ мысль подъ предлогомъ ея направленія по одобреннымъ путямъ. Фактическая свобода мнѣній и выраженія ихъ полная: примѣненіе къ устному и печатному слову общаго права и контроля судовъ лучше обезпечиваетъ за англичанами свободу печати и

слова, нежели провозглашеніе какихъ бы то ни было отвлеченныхъ принциповъ.

c) Право собраній.

Англійскіе граждане имѣютъ право собираться въ публичныхъ мѣстахъ, говорить, пѣть и шествовать въ томъ или другомъ направленіи, если они не нарушаютъ этими дѣйствіями чужихъ правъ. Десять тысячъ человѣкъ могутъ стоять вмѣстѣ на митингѣ въ Гайдъ-Паркѣ, потому что каждый изъ этихъ десяти тысячъ имѣетъ право стоять порознь въ любомъ мѣстѣ, гдѣ онъ не мѣшаетъ другимъ. Каждый изъ участвующихъ въ митингѣ можетъ произносить какія угодно рѣчи, потому что ему не запрещено говорить на улицѣ съ кѣмъ бы то ни было, хотя бы съ десятью тысячами слушателей. Но, конечно, каждый отвѣчаетъ подъ страхомъ судебнаго преслѣдованія, если его поведеніе или рѣчи нанесутъ ущербъ другимъ, окажутся предосудительными, какъ призывъ къ мятежу, подрывъ государственности, нарушеніе спокойствія и т. п. Кромѣ того, полиція призвана наблюдать за тѣмъ, чтобы собранія, какъ и вообще пребываніе людей въ общественныхъ мѣстахъ, происходили въ порядкѣ, безъ нарушенія „королевскаго мира". Въ случаѣ явныхъ нарушеній порядка, она можетъ пригласить собравшихся разойтись за своею отвѣтственностью передъ судомъ Такая постановка дѣла ручается за свободу собраній отъ всякой навязчивой опеки полицейскихъ властей.

d) Свобода совѣсти.

Однимъ изъ главныхъ результатовъ революціи 1688 года было установленіе въ Англіи свободы совѣсти въ смыслѣ права каждаго гражданина исповѣдывать какія угодно религіозныя мнѣнія, соединяться съ другими для отправленія богослуженія и практической религіозной дѣятельности и распространять свои взгляды путемъ проповѣди и печати. Все это вытекало изъ акта вѣротерпимости 1689 года, на которомъ примирились произведшія переворотъ партіи виговъ и тори. Съ тѣхъ поръ, какъ протестанты, не подчинившіеся англиканской церкви, такъ и католики получили законную почву для исповѣдыванія своихъ религіозныхъ взглядовъ. Евреи были уравнены въ правахъ съ христіанскими исповѣданіями рядомъ актовъ, изъ которыхъ главные относятся къ 1846 году. Права и преимущества государственной

церкви остались, однако, въ силѣ. Она по прежнему продолжала пользоваться громадными матеріальными выгодами и до XIX вѣка сохранила огромное вліяніе въ политической области; лишь въ 1827 и 1829 годахъ были отмѣнены законы, установившіе англиканскія формулы присяги для замѣщенія государственныхъ и муниципальныхъ должностей (Test Act и Corporation Act). Въ 1871 году были отмѣнены подобныя же присяги для членовъ университетскихъ корпорацій. По отношенію къ праву засѣдать въ палатѣ общинъ слова „согласно христіанской вѣрѣ“ (on the true faith of a Christian) были устранены въ 1858 г., послѣ упорной борьбы со стороны евреевъ, избранныхъ членами парламента, а въ 1888 вслѣдствіе столкновенія по дѣлу Брадло, который былъ извѣстенъ какъ „агностикъ“—невѣрующій, пришлось отказаться отъ обязанности религіозной присяги. До сихъ поръ остаются въ силѣ нѣкоторыя переживанія стараго законодательства нетерпимости. Администрація можетъ потребовать отъ іезуитовъ, живущихъ въ Англіи, чтобы они оставили страну. Суды не признаютъ законности завѣщательнаго распоряженія, учреждающаго или поддерживающаго „суевѣрные обычаи“ (Superstitious practices), напр., отказъ извѣстной суммы денегъ той или другой церкви подъ условіемъ служенія заупокойныхъ обѣденъ или содержанія вѣчной лампады на могилѣ. Но всѣ эти курьезные остатки старины не подрываютъ по существу той свободы совѣсти, которая составляетъ въ настоящее время достояніе англійскаго народа.

2. Судебная власть.

а) Политическая роль суда.

Судебныя учрежденія Англіи не могутъ быть разсматриваемы только какъ органы государственной власти, которымъ поручено разбирать споры между частными лицами и подвергать уголовной отвѣтственности преступниковъ. Роль ихъ не только технически-судебная, но также политическая, и этимъ объясняются многія черты самой ихъ организаціи. Дѣло въ томъ, что, какъ мы видѣли, самая конституція Великобританіи есть лишь одно изъ выраженій ея общаго права, а всѣ конституціонныя положенія тѣсно соприкасаются съ ученіями, имѣющими силу въ частноправовыхъ отношеніяхъ. Въ прежнее время роль судовъ въ установленіи конституціонныхъ положеній была особенно велика,

потому что все развитіе права совершалось болѣе путемъ судебныхъ рѣшеній въ спорныхъ случаяхъ, нежели путемъ опредѣленнаго законодательства. Въ послѣднее время, особенно въ XIX столѣтіи, отношеніе измѣнилось: статутарное право, основывающееся на опредѣленныхъ актахъ парламента, постоянно ростетъ, и въ конституціонной области остается уже немного положеній, которыя не опредѣлены либо имъ, либо прочно установившимися обычаями. Вообще, вслѣдствіе энергическаго примѣненія законодательной дѣятельности, писаный законъ охватываетъ все болѣе и болѣе широкое поле, такъ что судебныя рѣшенія обращаются больше на его детальное толкованіе, нежели на его распространеніе и пополненіе. Тѣмъ не менѣе и теперь роль судовъ въ примѣненіи государственно-правовыхъ нормъ далеко немаловажна, а условія, въ которыя они поставлены, таковы, что ими устраняется возможность различныхъ злоупотребленій.

Прежде всего суды обязаны примѣнять дѣйствующее право въ томъ видѣ, какъ оно въ данную минуту существуетъ, и потому въ извѣстныхъ случаяхъ имъ предстоитъ рѣшать, законны или незаконны требованія тѣхъ или другихъ властей, хотя бы даже самаго парламента. Въ дѣлѣ Ульфа Тона судъ постановилъ, что мятежникъ, высадившійся съ французскаго корабля въ Ирландіи, не могъ быть судимъ и приговоренъ военнымъ судомъ, потому что онъ не считался на военной службѣ въ Англіи. Въ дѣлѣ Ашби противъ Уайта судъ рѣшилъ, что избиратель не можетъ быть лишенъ права подать голосъ при избраніи члена парламента, хотя въ защиту должностного лица, отказавшагося принять голосъ, выступила Нижняя палата. Въ дѣлѣ Стокделя противъ Ганзарда судъ сталъ на сторону лица, предъявившаго искъ о диффамаціи противъ издателя парламентскихъ документовъ, хотя палата Общинъ усмотрѣла въ этомъ нарушеніе своей привилегіи: иммунитетъ издателей подобныхъ документовъ былъ признанъ лишь послѣ того, какъ прошелъ соотвѣтствующій законъ. Въ дѣлѣ Брадло противъ Госсета суды призваны были рѣшить вопросъ о формѣ и дѣйствительности присяги, приносимой новыми членами при вступленіи въ парламентъ и т. п.

Въ случаѣ противорѣчивыхъ указаній въ законахъ относительно того или другого юридическаго вопроса, суды обязаны выяснить, какого направленія слѣдуетъ держаться практикѣ, какія положенія должны быть признаваемы какъ законныя (напр. въ высшей степени важное рѣшеніе по дѣлу Taff Vale по вопросу о предѣлахъ законной отвѣтственности тредъ-юніоновъ за дѣйствія

ихъ агентовъ). Права англійскихъ судовъ въ данномъ случаѣ не такъ обширны, какъ права сѣверо-американскихъ трибуналовъ, такъ какъ англійская конституція не составляетъ малоподвижнаго источника права, возвышающагося одинаково надъ судами и надъ законодательными учрежденіями, подобно сѣверо-американской. Но права эти все-таки очень велики и, въ случаѣ рѣдкихъ конфликтовъ между парламентами и судами, первые могутъ настоять на своемъ лишь путемъ опредѣленнаго законодательнаго акта.

Что же касается органовъ исполнительной власти, то они лишены всякой возможности дѣйствовать наперекоръ судамъ или безнаказанно проявлять произволъ по отношенію къ подданнымъ. Въ самой присягѣ вновь вступающаго въ должность судьи упоминается о томъ, что онъ не долженъ ни подъ какимъ видомъ принимать какія либо личныя приказанія или внушенія со стороны, хотя бы отъ самого короля. Существеннымъ въ данномъ случаѣ является правило, что въ Англіи всѣ одинаково отвѣчаютъ передъ общими судами: не признается никакой спеціальной подсудности должностныхъ лицъ и никакой административной юстиціи. Вслѣдствіе перваго условія члены административнаго персонала могутъ быть призваны къ отвѣтственности за свои дѣйствія передъ судомъ, причемъ отвѣчаетъ каждый въ отдѣльности, и подчиненные не имѣютъ права отговариваться приказаніемъ начальства. Полицейскій, взломавшій двери частной квартиры безъ приказа судьи (Warrant), можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности, хотя бы ему было дано предписаніе самимъ министромъ внутреннихъ дѣлъ (Home Secretary), который съ своей стороны также подлежалъ бы отвѣтственности за выдачу незаконнаго предписанія. По выраженію лорда Чатама „хотя бы вѣтеръ завывалъ вокругъ хижины бѣдняка и дождь пронизывалъ ее насквозь, король не имѣетъ права войти въ нее“. Нѣтъ такого высокопоставленнаго лица, противъ котораго нельзя было бы найти управы передъ судомъ и, съ другой стороны, даже члены королевскаго семейства обращаются къ судамъ для осуществленія своихъ частныхъ правъ. Англійское право не знаетъ такъ называемаго осаднаго положенія или подчиненія страны, или части ея управленію военныхъ властей. Въ случаѣ безпорядковъ или мятежа, какъ военная сила, полиція и администрація, такъ и всѣ обыкновенные граждане призываются къ подавленію безпорядковъ и защитѣ „королевскаго мира“. При этомъ могутъ произойти столкновенія, нанесеніе ранъ и даже умерщвленіе лицъ, производящихъ безпорядки. Но никто кромѣ общихъ судовъ не имѣетъ права наказывать виновныхъ въ производствѣ безпорядковъ, и

даже самое употребленіе силы при подавленіи волненій подлежитъ провѣркѣ общихъ судовъ. Всѣ участвовавшіе въ насильственныхъ дѣйствіяхъ могутъ быть привлечены къ суду, который рѣшитъ при участіи присяжныхъ, вызваны ли были эти дѣйствія необходимостью, и не отличались ли они чрезмѣрной жестокостью.

в) Составъ судовъ.

Для того чтобы судебная власть была на высотѣ своего призванія и дѣйствительно гарантировала обществу не только разрѣшеніе техническихъ вопросовъ права, но и свободу отъ всякаго произвола, она должна быть поставлена во всѣхъ отношеніяхъ независимо. Въ низшихъ инстанціяхъ судятъ преимущественно мировые судьи, которые разрѣшаютъ единолично или въ небольшихъ комиссіяхъ попарно (petty sessions) менѣе значительныя тяжбы и разбираютъ полицейскіе проступки и мелкія уголовныя дѣла, а четыре раза въ годъ собираются въ четвертныя сессіи (Quarter sessions) для разбора апелляцій и болѣе важныхъ дѣлъ при участіи присяжныхъ засѣдателей. Независимость этихъ судей достигается тѣмъ, что должность безвозмездная и почетная. Мировые судьи назначаются лордами-лейтенантами графства, представителями короны, причемъ выработался обычай, что всѣ пользующіеся уваженіемъ и достаткомъ лица, которыя готовы жертвовать своимъ временемъ при исполненіи обязанностей мироваго судьи, обыкновенно получаютъ назначеніе. Въ городахъ въ настоящее время большею частью дѣйствуютъ не почетные, а платные мировые судьи, избираемые городскими корпораціями и, во всякомъ случаѣ, независимые по отношенію къ административнымъ властямъ.

Главное значеніе въ поддержаніи авторитета судебной власти имѣютъ, конечно, высшія судебныя учрежденія. Намъ нѣтъ надобности останавливаться на юрисдикціи трибуналовъ графствъ (County courts), существующей, главнымъ образомъ, для разбора гражданскихъ дѣлъ, возникающихъ въ провинціи: судьи въ нихъ назначаются канцлеромъ. На ихъ рѣшенія можно апеллировать къ высшему апелляціонному суду въ Уестминстерѣ. Послѣдній согласно акту 1873 г. составляетъ одно изъ отдѣленій Верховнаго Суда (Supreme Court), въ которомъ, помимо разбора дѣла въ апелляціонномъ порядкѣ, рѣшаются въ первой инстанціи важнѣйшія гражданскія и нѣкоторыя уголовныя дѣла. Въ этомъ судѣ соединены въ настоящее время обѣ основныя отрасли англійскаго права,—общее право (Common Law), опирающееся на точ-

ный смыслъ судебныхъ прецедентовъ и статуты, и канцлерская юрисдикція, примѣняющая начало справедливости. Надо замѣтить, что принципіальная противуположность этихъ сторонъ права въ настоящее время далеко не такъ глубока, какъ прежде, и сводится, главнымъ образомъ, къ различію въ процессуальныхъ формахъ и въ самомъ содержаніи подвергающихся спору правъ—всѣ отношенія, вытекающія изъ довѣрія, опеки и т. п. напр., разсматриваются въ порядкѣ справедливости (equity), Важнѣйшія уголовныя дѣла разбираются разъѣздными комиссіями Верховнаго Суда (Circuits) при участіи присяжныхъ. По административнымъ вопросамъ и дѣламъ восходящимъ изъ такъ называемыхъ коронныхъ, т. е. бюрократически управляемыхъ колоній, высшей инстанціей является Судебная Комиссія Тайнаго Совѣта, состоящая изъ четырехъ судей, а по всѣмъ вообще вопросамъ формальнаго примѣненія права послѣднее слово предоставлено Судебной Комиссіи Палаты Лордовъ.

Положеніе членовъ этихъ высшихъ судовъ обставлено такъ, чтобы обезпечить за ними величайшій авторитетъ и независимость. Они могутъ быть назначены не иначе, какъ послѣ пятнадцатилѣтней юридической практики. Оклады ихъ громадны—обыкновенно около 5000 фунтовъ (50,000 руб.). Оклады эти опредѣлены закономъ и не могутъ быть увеличены по милости. Главное,-же, по—Act of setlement 1701 года воспроизводящему въ данномъ случаѣ положеніе, высказанное въ биллѣ о правахъ,—судьи назначаются на срокъ „доколѣ они ведутъ себя какъ слѣдуетъ“ (quamdiu se bene gesserint), иначе говоря, они несмѣняемы. Единственными основаніями для ихъ смѣщенія могутъ быть установленное судомъ нарушеніе обязанностей, уголовное преступленіе или резолюція обѣихъ палатъ парламента. Это начало несмѣняемости было проведено сознательно, чтобы прекратить всякія посягательства со стороны администраціи на независимость судовъ, и оно сдѣлалось однимъ изъ основныхъ оплотовъ англійской гражданской и политической свободы.

Другимъ ея оплотомъ является участіе въ рѣшеніи дѣлъ представителей общественной совѣсти, присяжныхъ. Древняя традиція этого учрежденія придаетъ ему въ Англіи особенную жизненность, хотя и обставляетъ нѣкоторыми архаическими чертами. Мало удобной, напр., является необходимость единогласія присяжныхъ и передача дѣлъ въ новый составъ при невозможности добиться такого единогласія. Суть дѣла однако не въ этомъ, а въ широкомъ распространеніи института присяжныхъ и въ его политическомъ значеніи. Вердиктъ присяжныхъ примѣняется въ

Англіи не только въ уголовныхъ дѣлахъ, гдѣ онъ обязателенъ, но во многихъ гражданскихъ, напр. въ искахъ объ убыткахъ, которые даютъ часто случай привлекать къ отвѣтственности представителей администраціи, такъ или иначе нарушившихъ права отдѣльныхъ гражданъ. Мы уже видѣли, что свобода печати, свобода совѣсти, свобода собраній въ сущности зависятъ отъ трезваго и твердаго отношенія присяжныхъ къ своимъ обязанностямъ, такъ какъ для примѣненія ограничительныхъ постановленій въ этихъ направленіяхъ нѣтъ иного пути, какъ добиваться судебныхъ приговоровъ на основаніи вердикта присяжныхъ. Нечего и говорить, что всякое превышеніе власти можетъ вызвать процессъ, въ которомъ поведеніе должностного лица, напр. полицейскаго, разгонявшаго толпу, будетъ разсмотрѣно и оцѣнено присяжными. И англичане привыкли считать судъ присяжныхъ однимъ изъ самыхъ необходимыхъ своихъ учрежденій. Не смущаясь отдѣльными ошибками и техническими недостатками, они видятъ въ этой формѣ выраженія отвѣтственнаго мнѣнія общества великую моральную силу, которая постоянно поддерживаетъ связь между спеціалистами юридической техники и общественнымъ сознаніемъ, постоянно обновляетъ идею, что законъ исходитъ отъ совокупности общества и обязателенъ для всѣхъ.

Въ тѣсной связи съ этой судебной организаціей, вѣдающей частные интересы и права наравнѣ съ государственными, возникаютъ и опредѣляются политическія учрежденія въ тѣсномъ смыслѣ слова.

3. Парламентъ.

Если можно примѣнять къ англійской конституціи начало раздѣленія властей, то развѣ только по отношенію къ выдѣленію независимой судебной власти, да и то независимость эта оказывается не безусловной, такъ какъ законодательное учрежденіе можетъ всегда по своему усмотрѣнію измѣнить организацію судовъ и условія ихъ дѣятельности. Въ сущности власти по англійскому праву объединены верховенствомъ парламента, какъ главнаго законодательнаго учрежденія страны, которое можетъ подчинить своему рѣшенію всѣ остальныя учрежденія, а само не подчинено никакому другому. Парламенту принадлежитъ, такимъ образомъ, верховенство въ странѣ, и хотя оно номинально обусловлено согласіемъ короны и облекается въ форму провозглашенія воли короля въ парламентѣ, но въ дѣйствительности

самостоятельная политика короны наперекоръ парламенту невозможна, право налагать veto на парламентскія рѣшенія давно оставлено, и формула „король въ парламентѣ“ является не болѣе, какъ эвфемизмомъ. Парламентъ не ограниченъ и существованіемъ не подлежащей измѣненію или трудно измѣнимой конституціи въ родѣ той, напр., какая существуетъ въ Соединенныхъ Штатахъ и обезпечиваетъ тамъ дѣйствительное раздѣленіе власти между законодательнымъ, судебнымъ и исполнительными органами. Англійскій парламентъ всесиленъ не только въ видахъ созданія или измѣненія частныхъ законовъ, но и для преобразованія конституціи, которая ничѣмъ не отмежевана отъ частныхъ законовъ.

По англійской поговоркѣ, парламентъ можетъ сдѣлать въ Англіи все, кромѣ пересозданія женщины въ мужчину или мужчины въ женщину. Нечего говорить, что парламентъ часто пользуется своими неограниченными правами творить и видоизмѣнять конституціонныя положенія. Такими конституціонными актами были, напр., перемѣна церковнаго строя въ 1534 году, Act of setlement 1701 года, унія съ Ирландіей 1801 года, реформы избирательнаго права 1832 г., 1867 и 1884 года и т. п. Но надо прибавить, что многія существенныя положенія конституціоннаго права установились въ Англіи въ силу обычая и не опираются на опредѣленные законы, что нисколько, впрочемъ, не умаляетъ ихъ силы: таковы положенія объ исключительномъ правѣ палаты Общинъ вырабатывать финансовые законопроекты, весь порядокъ кабинетскаго правленія, обычай распускать палату Общинъ въ случаѣ, если послѣ общихъ выборовъ возникаютъ вопросы первостепенной важности, разстраивающіе предыдущее распредѣленіе партій. Эти обычаи и условности конституціи не всѣ одинаково безспорны, но въ общемъ ихъ необходимо имѣть въ виду для уразумѣнія ея смысла и примѣненія.

Обращаясь къ характеристикѣ парламента, какъ верховнаго законодательнаго учрежденія, мы прежде всего остановимся на составѣ палаты Общинъ и палаты Лордовъ, во вторыхъ, разберемъ процедуру выработки законовъ, въ третьихъ, другія полномочія и привилегіи парламента и его палатъ, въ четвертыхъ, партіи, поскольку онѣ сосредоточиваются въ парламентѣ.

а) Составъ парламента.

Парламентъ созывается королемъ на срокъ, не превышающій семи лѣтъ. Лорды получаютъ при этомъ личное приглашеніе, а

въ каждый изъ 670 избирательныхъ округовъ, имѣющихъ право посылать депутатовъ въ палату Общинъ, посылается указъ (writ) объ избраніи депутата. На долю англійскихъ округовъ (со включеніемъ Уельса) приходится въ настоящее время 495 депутатовъ, на Шотландію 72 и на Ирландію 103. Лондонъ посылаетъ 62 депутата, изъ которыхъ двое избираются Сити. Цензъ избирателей различенъ смотря по тому, владѣетъ ли извѣстное лицо землею или нанимаетъ ее, или живетъ квартирантомъ въ домѣ, принадлежащемъ землевладѣльцу или съемщику земли [1].

На основаніи владѣнія землею имѣютъ право быть избирателями свободные держатели (фригольдеры), получающіе не менѣе 40 шиллинговъ дохода (20 р.), копигольдеры (владѣльцы „крѣпостныхъ“ держаній), получающіе не менѣе 5 фунтовъ дохода, долгосрочные арендаторы (leaseholders), получающіе не менѣе 5 фунтовъ, если срокъ аренды 60-ти лѣтній или большій, и 50 фунтовъ, если срокъ аренды не менѣе 20 лѣтъ. Эти владѣльческія категоріи имѣютъ историческое происхожденіе.

Проще постановленія относительно съемщиковъ (occupiers) и жильцовъ. Первые имѣютъ голосъ на выборахъ, если ихъ доходъ съ занимаемой земли не менѣе десяти фунтовъ въ годъ. Вторые получаютъ голосъ, какъ представители семейной домашней группы (household), если они обложены сборомъ въ пользу бѣдныхъ (poor rate), и сами не получаютъ помощи отъ мѣстнаго общества. На всѣхъ этихъ основаніяхъ считается въ настоящее время (1901 г.) въ Соединенномъ королевствѣ 6,822,000 избирателей при общей численности населенія въ 41,600,000.

Палата Лордовъ состояла по списку 1901 года изъ 592 перовъ. Изъ нихъ 520 принадлежатъ семействамъ англійской аристократіи, главы которыхъ имѣютъ наслѣдственное право засѣдать въ верхней палатѣ; 16 являются представителями шотландской аристократіи, избираемыми для каждаго парламента особо (въ силу уніи 1707 г.), 28 представляютъ ирландскую аристократію (въ силу уніи 1801 г.), причемъ представительство пожизненное, два архіепископа и три епископа засѣдаютъ на основаніи сана, 10 другихъ епископовъ по старшинству посвященія въ санъ и, наконецъ, четыре апелляціонныхъ лорда (Lords of Appeal in Ordinary) призываются въ силу своей судебной должности. Король имѣетъ право, по совѣту своего правительства, назначать новыхъ перовъ въ Англіи въ неограниченномъ числѣ,

[1] Я привожу главныя положенія англійскаго избирательнаго права. Въ Шотландіи и Ирландіи дѣйствуютъ нѣсколько иныя правила.

и въ Ирландіи съ такимъ расчетомъ, чтобы общее число титулованныхъ фамилій не превысило ста. Шотландскихъ перовъ онъ не имѣетъ права назначать. Въ общемъ, въ составѣ палаты представлена главнымъ образомъ землевладѣльческая аристократія. Несмотря на эту сословную окраску и на очень смѣшанный личный составъ, въ которомъ наравнѣ съ людьми, выдающимися по своимъ государственнымъ заслугамъ и опытности, является множество ничтожныхъ и мало интересующихся законодательствомъ и правительственной дѣятельностью лицъ, англичане дорожатъ Верхней палатой, какъ умѣряющимъ факторомъ въ политической жизни демократическаго государства. Надо думать, что несомнѣнно предстоящая въ будущемъ реформа этой палаты будетъ произведена лишь постепенно и осторожно.

b) Законодательная процедура.

По дѣйствующему праву Англіи законодательная власть всецѣло принадлежитъ парламенту. Правительство не имѣетъ никакой самостоятельной компетенціи по изданію законовъ; распоряженія и постановленія исполнительныхъ органовъ, о которыхъ рѣчь впереди, имѣютъ лишь подчиненное значеніе и должны быть направлены лишь къ разъясненію и практическому примѣненію законодательныхъ мѣръ парламента.

Процедура законодательства можетъ исходить какъ отъ палаты Общинъ, такъ и отъ палаты Лордовъ, но такъ какъ большая часть законовъ получаетъ начало въ Нижней палатѣ, а въ одномъ весьма важномъ отношеніи иниціатива этой палаты обязательна то всего удобнѣе будетъ передать ходъ законодательной процедуры, имѣя въ виду тотъ случай, когда она отправляется отъ палаты Общинъ. Законодательныя мѣры, проходящія черезъ парламентъ, могутъ касаться государственныхъ интересовъ или интересовъ частныхъ лицъ и корпорацій: отсюда двѣ категоріи законопроектовъ—государственные (public bills) и частные (private bills).

Первымъ шагомъ для проведенія государственнаго закона является предложеніе (motion) одного изъ членовъ палаты, которое должно быть сдѣлано послѣ предварительнаго заявленія (notice of motion). Если нѣтъ препятствій къ внесенію законопроекта, палата даетъ разрѣшеніе, и иниціаторъ вноситъ *билль* (законопроектъ), причемъ его поддерживаютъ (second) другіе члены. Когда билль переданъ секретарю палаты, его читаютъ первый разъ

безъ преній, посылаютъ печатать и назначаютъ день для второго чтенія. При второмъ чтеніи предлагаемая мѣра подвергается обсужденію съ точки зрѣнія ея общей цѣлесообразности. Если большинство палаты высказывается принципіально въ ея пользу то билль переходитъ на обсужденіе комитета всей палаты, причемъ предсѣдательствуетъ не спикеръ, а особый предсѣдатель комитета. Въ этой стадіи статьи законопроекта разсматриваются одна за другой и предлагаются поправки къ нимъ, а въ заключеніе дѣлаются предложенія относительно дополнительныхъ статей. По окончаніи комитетскаго обсужденія палата разсматриваетъ билль въ его цѣломъ въ исправленномъ видѣ и можетъ либо рѣшить, что онъ долженъ быть прочтенъ въ третій разъ, либо отослать его для новаго разсмотрѣнія въ комитетъ. Если рѣшено прочесть третій разъ, то билль считается принятымъ палатой Общинъ и переходитъ въ палату Лордовъ. Въ послѣдней билль читается первый разъ и въ теченіе двѣнадцати дней послѣ этого чтенія одинъ изъ членовъ верхней палаты долженъ сдѣлать предложеніе о второмъ чтеніи—иначе билль считается пріостановленнымъ на время текущей сессіи. Обыкновенно, конечно, онъ читается второй разъ и затѣмъ наступаетъ процедура, во всемъ похожая на ту, которой держалась палата Общинъ. Если лорды вносятъ поправки въ билль, то она возвращается Общинамъ съ посланіемъ (Message), объясняющимъ цѣль поправокъ. На это посланіе Общины могутъ съ своей стороны возразить отвѣтнымъ посланіемъ. Въ прежнее время иногда назначались конференціи между представителями обѣихъ палатъ съ цѣлью выработать соглашеніе, но это вывелось изъ употребленія, и послѣдняя конференція имѣла мѣсто въ 1836 г. Лорды имѣютъ конституціонное право настаивать на своихъ поправкахъ или даже отвергать билли, съ которыми они несогласны, и они часто пользовались этимъ правомъ въ теченіе XIX вѣка; напомнимъ лишь объ отверженіи мѣръ объ административной автономіи Ирландіи (Home Rule) въ 1884 году. Но ихъ сопротивленіе можетъ имѣть фактическій успѣхъ лишь въ томъ случаѣ, если общественное мнѣніе страны не достаточно опредѣлилось и сплотилось. По ирландскому вопросу скоро выяснилось, напр., что большинство англичанъ противъ значительныхъ уступокъ ирландцамъ, и либеральное большинство въ палатѣ Общинъ, образовавшееся подъ руководствомъ Гладстона, быстро распалось. Иное дѣло, когда лорды оказываютъ сопротивленіе реформамъ, которыя упорно поддерживаются общественнымъ мнѣніемъ страны. Въ такихъ случаяхъ, какъ было, напр., по вопросамъ объ отмѣнѣ хлѣбныхъ законовъ

или о реформѣ избирательнаго права въ восьмидесятыхъ годахъ, сопротивленіе лордовъ оказываетъ лишь задерживающее вліяніе на ходъ законодательства, и лорды въ концѣ концовъ благоразумно уступаютъ. Если бы они оказались слишкомъ упорны, то большинство палаты Общинъ могло бы добиться своего, принудивъ правительство, которое всегда, какъ мы знаемъ, солидарно съ этимъ большинствомъ, назначить новыхъ перовъ въ числѣ достаточномъ, чтобы сломить сопротивленіе палаты Лордовъ. До этого дѣло никогда не доходило, но при проведеніи парламентской реформы 1832 года тогдашній премьеръ, лордъ Грей, принужденъ былъ заручиться согласіемъ короля назначить въ случаѣ надобности новыхъ перовъ, и палата Лордовъ уступила въ послѣднюю минуту. При обыкновенномъ теченіи дѣлъ палата Лордовъ рано или поздно приходитъ къ соглашенію съ палатой Общинъ, и билль становится закономъ послѣ полученія королевскаго утвержденія (Le Roy le veult). Послѣдній случай примѣненія королевскаго права налагать veto на законопроектъ, прошедшій черезъ обѣ палаты, былъ въ 1707 году, и можно сказать, что это право, хотя формально и не отмѣнено, въ дѣйствительности болѣе не существуетъ.

Одинъ разрядъ законопроектовъ идетъ особымъ порядкомъ: это билли, касающіеся денежныхъ назначеній. Всѣ предложенія о денежныхъ ассигнованіяхъ и обложеніи населенія податьми или сборами должны, во первыхъ, исходить отъ правительства. Отдѣльные члены парламента могутъ предлагать резолюціи общаго свойства о желательности затратъ на то или другое дѣло, но опредѣленные проекты назначеній вносятся не иначе какъ правительствомъ. Этотъ обычай имѣетъ цѣлью избѣжать необдуманныхъ и разрозненныхъ начинаній въ финансовыхъ вопросахъ. Второй особенностью денежныхъ биллей является обсужденіе ихъ нижней палатой въ особыхъ комитетахъ объ ассигнованіяхъ, (Supply) и о „способахъ и средствахъ“ (Ways and means). Въ первомъ разсматриваются всѣ назначенія и кредиты, которые испрашиваются различными вѣдомствами. Во второмъ обсуждаются правительственныя предложенія относительно источниковъ дохода. Соотношеніе между смѣтой расходовъ и смѣтой доходовъ достигается тѣмъ, что сначала разверстываются по статьямъ расходовъ суммы, имѣющія получиться изъ источниковъ, по которымъ не предполагается перемѣнъ сравнительно съ прежними годами (Consolidated fund), а затѣмъ разсматриваются предложенія о новыхъ формахъ обложенія. Въ своей совокупности эти назначенія составляютъ годовой бюджетъ (Apprpriation Bill).

Третьей особенностью финансовыхъ биллей является то, что они разрабатываются одной палатой Общинъ. Уже издавна стало примѣняться парламентское правило, что лорды, которые не могутъ считаться представителями плательщиковъ податей въ ихъ совокупности, не должны вмѣшиваться въ разборъ вопросовъ, касающихся затратъ населенія и обложенія его податьми. Въ резолюціи 1860 года палата Общинъ выразила этотъ взглядъ очень рѣшительно, распространивъ его не только на случаи измѣненія и исправленія биллей, но и на самое ихъ утвержденіе или отверженіе, такъ что право Лордовъ принимать участіе въ проведеніи финансовыхъ законоположеній сводится на чистую формальность. Юридической силы эта резолюція палаты Общинъ не имѣетъ, но по существу она несомнѣнно соотвѣтствуетъ положенію дѣлъ и нельзя предвидѣть возможности для Верхней палаты пойти наперекоръ этому воззрѣнію.

Остается прибавить, что для разсмотрѣнія правовыхъ и коммерческихъ вопросовъ въ палатѣ Общинъ образованы спеціальные комитеты, состоящіе изъ 60—80 членовъ.

Процедура по частнымъ биллямъ во многомъ отличается отъ только что описанной: они возникаютъ въ силу петицій со стороны заинтересованныхъ лицъ (напр. о разрѣшеніи провести каналъ, построить желѣзную дорогу и т. п.), и разсматриваются предварительно съ точки зрѣнія формальной правильности особыми „экзаменаторами“ (examiners) изъ числа членовъ обѣихъ палатъ. Когда эта формальная провѣрка сдѣлана, билль читается два раза въ той или другой палатѣ и затѣмъ поступаетъ на разсмотрѣніе одного изъ комитетовъ для разбора частныхъ биллей, состоящаго изъ небольшого числа лицъ (обыкновенно изъ пяти). Комитетъ выслушиваетъ лицъ, ходатайствующихъ о проведеніи билля и его противниковъ, вызываетъ и допрашиваетъ свидѣтелей и экспертовъ, вообще дѣйствуетъ какъ судебное мѣсто. Въ результатѣ онъ представляетъ докладъ Палатѣ и ей предоставляется окончательно принять или отвергнуть билль. Въ первомъ случаѣ онъ переходитъ по общему порядку въ другую Палату.

c) Правительственныя полномочія и привилегіи Парламента.

Помимо дѣятельности парламента, облеченной въ формы опредѣленнаго законодательства, ему принадлежитъ обширная дѣятельность общеправительственнаго характера, вытекающая изъ того факта, что парламентъ въ сущности имѣетъ верховную власть въ странѣ. Съ этой точки зрѣнія, во первыхъ, само

правительство, которому поручено руководство исполнительной властью, есть лишь постоянная комиссія Парламента, дѣйствующая въ обязательномъ согласіи съ палатой Общинъ. Въ началѣ XVIII вѣка еще спорили о томъ, въ какой мѣрѣ министры являются слугами короля или представителями господствующей въ палатѣ Общинъ партіи, но въ теченіе этого вѣка мало по малу твердо установился порядокъ *Кабинетскаго* правленія, по которому главные министры солидарны между собою въ существенныхъ вопросахъ, организованы въ кабинетъ вокругъ перваго министра или премьера и должны опираться на поддержку большинства въ палатѣ Общинъ. Хотя не существуетъ какихъ либо законовъ въ этомъ смыслѣ, но намѣченный порядокъ поддерживается неизмѣнно въ силу молчаливаго соглашенія и всѣми признаваемаго обычая. Принудительная сила этого обычая зависитъ въ концѣ концовъ отъ полной финансовой зависимости правительства отъ парламента и въ частности отъ палаты Общинъ. Всѣ кредиты утверждаются ею и она можетъ, когда угодно, парализовать дѣятельность любой отрасли государственной организаціи или всего правительства, отказавъ въ требуемыхъ ассигнованіяхъ. Отсюда вытекаетъ обычная процедура при смѣнѣ министерствъ. Если кабинетъ терпитъ пораженіе въ палатѣ общинъ по какому либо существенному вопросу, то это признается выраженіемъ „недовѣрія“ со стороны большинства палаты къ правительству, и послѣднему остается или выйти въ отставку или „обратиться къ рѣшенію страны“, т. е. распустить парламентъ и назначить новые выборы въ палату Общинъ. Если эти выборы дадутъ враждебное министерству большинство, то кабинетъ выходитъ въ отставку, и задача составить новое правительство переходитъ къ оппозиціи. Недовѣріе можетъ быть вотировано, какъ косвенно, путемъ отверженія какого-нибудь важнаго правительственнаго предложенія, такъ и прямо, въ результатѣ обсужденія и голосованія предложенія оппозиціи выразить недовѣріе правительству. Та же цѣль можетъ быть достигнута проведеніемъ направленной противъ министерства поправки къ адресу въ отвѣтъ на тронную рѣчь, которой открывается сессія парламента. Надо прибавить, что кабинетъ не зависитъ въ своемъ существованіи и составѣ отъ отношенія къ нему палаты Лордовъ. Большинство ея можетъ быть, и часто бывало, въ разногласіи съ политикой кабинета, но это не является для него существеннымъ препятствіемъ и, въ случаѣ крайности, онъ всегда имѣетъ возможность сломить враждебное большинство назначеніемъ новыхъ перовъ.

Помимо общаго обсужденія политики правительства, которое

принято производить во время преній, палаты постоянно слѣдятъ за текущей политикой и оказываютъ на нее воздѣйствіе. Главными средствами для этого являются запросы, обращенные къ отдѣльнымъ министрамъ по предметамъ ихъ вѣдомства, истребованіе документовъ по тому или другому вопросу, интерпелляціи, обставленныя мотивированными нападками на ту или другую мѣру или образъ дѣйствій правительства, предложенія о сокращеніи кредитовъ по опредѣленнымъ статьямъ бюджета, резолюціи палатъ, а иногда и всего парламента, имѣющія цѣлью формулировать взгляды палатъ на тотъ или другой общій вопросъ. Резолюціи эти могутъ, конечно, имѣть какъ положительный, такъ и отрицательный характеръ, направляться къ провозглашенію принциповъ, которыхъ слѣдуетъ держаться впредь, или къ осужденію дѣйствій, уже совершенныхъ; могутъ заключать въ себѣ обращеніе къ коронѣ съ цѣлью удаленія тѣхъ или другихъ должностныхъ лицъ. Наконецъ, парламентъ можетъ образовать особыя комиссіи для провѣрки и разслѣдованія по той или другой отрасли администраціи. Благодаря всѣмъ этимъ полномочіямъ, правительственная дѣятельность во время сессіи парламента проходитъ при его постоянномъ контролѣ и вмѣшательствѣ, а за все, сдѣланное въ промежуткѣ между сессіями, министерству приходится держать отвѣтъ при возобновленіи засѣданій. Въ общемъ парламентъ является столько же, если не больше, регуляторомъ правительства, сколько законодательнымъ учрежденіемъ.

Кромѣ того, у палатъ и у парламента въ его цѣломъ есть опредѣленныя судебныя функціи. Каждая изъ палатъ въ отдѣльности можетъ привлечь къ отвѣтственности и заключить въ тюрьму на время сессіи кого либо изъ своихъ членовъ или постороннее лицо за нарушеніе своихъ привилегій и за неуваженіе къ себѣ, напр. за незаконное присутствіе на засѣданіи, за неповиновеніе распоряженію спикера или канцлера и т. п.

Во-вторыхъ, палата Лордовъ, какъ мы уже сказали, является высшимъ судебнымъ мѣстомъ въ странѣ и разрѣшаетъ въ послѣдней инстанціи восходящія до нея въ апелляціонномъ и кассаціонномъ порядкѣ (въ силу writ of error)) дѣла. Надо замѣтить, что при этомъ дѣйствуетъ не палата въ ея цѣломъ, члены которой, въ большинствѣ своемъ, не получили юридическаго образованія, а особый судебный комитетъ, состоящій изъ канцлера, лордовъ, занимавшихъ судебныя должности, и четырехъ постоянныхъ апелляціонныхъ лордовъ (Lords of Appeal in Ordinary). Парламентъ кромѣ того является судилищемъ по политическимъ

обвиненіямъ. Всѣ должностныя лица королевства отвѣтственны не только передъ общими судами, но и передъ парламентомъ, который можетъ возбудить противъ нихъ преслѣдованіе за ихъ поведеніе при исполненіи обязанностей. Обвиненія эти крайне рѣдки, послѣднее—процессъ Уорренъ Гестингса за злоупотребленія въ бытность губернаторомъ въ Индіи (1786 г.) и лорда Мелвилля за казнокрадство (1806 г.), но самая процедура ихъ вполнѣ установлена и составляетъ необходимое звено въ конституціонной теоріи отвѣтственности должностныхъ лицъ. Она возбуждается въ палатѣ Общинъ, которая является обвинительной камерой и поддерживаетъ обвиненіе передъ палатой Лордовъ. Послѣдняя въ полномъ составѣ дѣйствуетъ въ качествѣ суда, допрашиваетъ свидѣтелей и по требованію общинъ произноситъ приговоръ и опредѣляетъ наказаніе.

Палата Лордовъ засѣдаетъ также въ качествѣ судилища, если одинъ изъ ея членовъ обвиняется въ государственной измѣнѣ или уголовномъ преступленіи (felony), но въ данномъ случаѣ юрисдикція лордовъ вытекаетъ изъ феодальнаго положенія, что они пэры обвиняемаго, его равные по общественному положенію.

Привилегіей палатъ является ихъ право поддерживать свою дисциплину и достоинство наложеніемъ наказаній на всякого, кто рѣшился бы не признать авторитета спикера (или канцлера), обычаевъ и требованій палатъ. Особенно существенными слѣдуетъ, конечно, признать свободу членовъ парламента отъ личнаго задержанія въ теченіе сессіи и сорока дней до и послѣ нея, а также полную свободу и безнаказанность въ выраженіи мнѣній во время парламентскихъ преній. Только благодаря этимъ привилегіямъ, изъ-за которыхъ, какъ извѣстно, велась особенно горячая борьба при Карлѣ I, парламентъ достигъ своего независимаго положенія. Онъ обязанъ заботиться, чтобы его члены не подвергались никакимъ преслѣдованіямъ и непріятностямъ за то, что по крайнему разумѣнію участвуютъ въ разрѣшеніи его задачъ, и ради проведенія этого принципа англійское право не стѣсняется нѣкоторыми второстепенными неудобствами, вродѣ затрудненія гражданскихъ взысканій.

d) Партіи.

Такъ какъ фактическимъ регуляторомъ государственной жизни служитъ общественное мнѣніе избирателей, то вопросъ о направленіяхъ этого мнѣнія и объ ихъ отраженіи на выборахъ имѣетъ первостепенное значеніе. Для того, чтобы по возможности

захватить управленіе страной или, по крайней мѣрѣ, оказывать на него вліяніе, организуются политическія партіи, устанавливающія постоянное взаимодѣйствіе между парламентомъ и массами избирателей. По существу населеніе дѣлится на двѣ главныя политическія группы, соотвѣтствующія двумъ основнымъ психологическимъ типамъ и двумъ элементамъ всякаго процесса развитія — на прогрессистовъ, смотрящихъ преимущественно впередъ и ищущихъ улучшенія существующихъ условій, и на консерваторовъ, приверженцевъ традиціи, которые дорожатъ добытыми благами и неохотно отступаютъ отъ проторенныхъ путей. Схема нѣсколько осложняется появленіемъ на крайнихъ флангахъ двухъ партій—радикаловъ и представителей рабочихъ, съ одной стороны, которые ставятъ себѣ цѣлью болѣе или менѣе рѣзкія перемѣны въ политическомъ или соціальномъ строѣ, и крайнихъ англиканцевъ, мечтающихъ о возстановленіи роли мистической церкви, съ другой. Но кучки этихъ крайнихъ не велики и не измѣняютъ общаго отношенія между главными партіями. Болѣе безпорядка вноситъ существованіе сплоченной группы ирландцевъ (около 80), которые не интересуются англійскими политическими вопросами, какъ таковыми, а смотрятъ на нихъ исключительно сквозь призму своихъ особыхъ націоналистическихъ стремленій. При большемъ или меньшемъ равенствѣ силъ между англійскими партіями ирландцы получаютъ возможность оказывать довольно рѣшительное вліяніе, примыкая, смотря по своимъ выгодамъ, то къ той, то къ другой сторонѣ. Кромѣ того, какъ извѣстно, самый фактъ появленія вопроса объ ирландской автономіи внесъ рознь въ группировку англійскихъ партій, вызвавъ образованіе средней группы, либеральной по происхожденію, но имперіалистической по своимъ взглядамъ на національные вопросы (либеральные уніонисты). Однако, несмотря на эти осложненія, основная противуположность между прогрессивнымъ и консервативнымъ направленіями мысли и общественнаго мнѣнія продолжаетъ играть главную роль въ распредѣленіи общества по партіямъ.

Въ палатахъ эта группировка приводитъ къ строгой партійной дисциплинѣ, къ организаціи вокругъ признанныхъ вождей (лидеровъ), къ уговорамъ между членами и къ цѣлому ряду условныхъ правилъ веденія борьбы. Менѣе всего подчиняются этимъ условіямъ ирландцы, и практика „обструкціи“, которую они безцеремонно ввели въ употребленіе въ семидесятыхъ и восьмидесятыхъ годахъ, заставила нижнюю палату позаботиться о болѣе строгомъ регламентѣ, объ усиленіи авторитета Спикера

въ руководствѣ преніями и даже о примѣненіи въ крайнихъ случаяхъ принудительнаго прекращенія преній (Closure).

Особенное значеніе имѣетъ организація партій среди избирателей и способы, которыми сторонники этихъ партій вліяютъ на общественное мнѣніе. Здѣсь не мѣсто говорить о роли прессы, такъ какъ она дѣйствуетъ до нѣкоторой степени какъ самостоятельный факторъ, при томъ мало подчиняющійся внѣшнимъ формамъ организаціи. Но необходимо имѣть въ виду, что, съ увеличеніемъ числа избирателей, для каждой партіи становится жизненнымъ вопросомъ привлечь вниманіе и сочувствіе массы мелкихъ индивидуальностей, которыя часто не ясно представляютъ себѣ главные спорные вопросы дня, руководствуются въ сильной степени впечатлѣніями и легко поддаются ловкому руководству. Отсюда естественно возникаетъ профессія политикановъ (wire pullers) и обширныя союзныя организаціи, которыя ставятъ себѣ цѣлью распространять извѣстныя политическія мнѣнія, поддерживать интересъ и энергію избирателей и направлять ее въ нужномъ для партіи направленіи. Пріемы и уловки такихъ организацій нигдѣ не примѣняются въ столь колоссальныхъ размѣрахъ, какъ въ Америкѣ, но и въ Англіи они вошли въ обычную практику и объясняютъ многое въ текущей политикѣ. Первая крупная организація, охватившая постепенно все королевство, была создана въ 1877 году подъ вліяніемъ Чемберлена. Это былъ, такъ называемый Caucus, федерація либеральныхъ ассоціацій. Цѣлью было сговариваться о принципахъ, издавать и распространять политическія программы, организовать митинги и рѣчи, собирать съѣзды представителей мѣстныхъ центровъ, намѣчать кандидатовъ и поддерживать ихъ при выборахъ всею силою общественнаго вліянія и журналистики. Первый секретарь либеральной федераціи, Шнадгорстъ, развилъ эту систему въ подробностяхъ, и благодаря явнымъ и закулиснымъ вліяніямъ федерація стала великой политической силой и одержала побѣду на ближайшихъ общихъ выборахъ. Само собою разумѣется, что консерваторы не остались въ долгу, затѣмъ образовалась подъ вліяніемъ движенія къ Гомъ-Рулю особая федерація либераловъ-уніонистовъ, и въ настоящее время избирательная агитація въ странѣ повсюду считается съ этими обширными организаціями. Было бы большой ошибкой думать, что они совершенно фальсифицируютъ общественное мнѣніе и замѣняютъ его своего рода игрой политическихъ маріонетокъ, послушно повинующихся политиканамъ. Всѣ главные повороты общественнаго мнѣнія опредѣляются, въ концѣ концовъ,

умственными процессами, совершающимися болѣе или менѣе самостоятельно въ головахъ массъ. Значеніе демократической постановки государственной жизни сказывается даже въ усиленіи вліянія нѣкоторыхъ отдѣльныхъ личностей, людей, одаренныхъ „политическимъ магнетизмомъ“, умѣющихъ приковывать вниманіе массъ и говорить съ ними—таковы Чемберленъ, Рузвельтъ. Но, безъ всякаго сомнѣнія, доля вліянія обдуманной и тщательно руководимой партійной организаціи очень велика и несомнѣнно возрастаетъ съ увеличеніемъ числа демократическихъ личностей, принимающихъ участіе въ политической жизни.

Въ общемъ сосредоточеніе гражданъ въ большихъ и сплоченныхъ партіяхъ чрезвычайно облегчаетъ задачу управленія при помощи парламентскаго большинства. Разъ опредѣлившееся преобладаніе той или другой партіи не легко и не сразу разстраивается, оно зависитъ не отъ случайныхъ и неустойчивыхъ комбинацій немногочисленныхъ группъ, а отъ колебаній общественнаго мнѣнія въ предѣлахъ историческихъ противуположностей, значеніе которыхъ ясно для широкихъ круговъ общества, и которыя оказываютъ другъ на друга умѣряющее вліяніе. Хотя такіе вопросы, какъ Гомъ - руль, имперіализмъ, протекціонизмъ, осложнили эти простыя отношенія и вызвали образованіе самостоятельныхъ группъ внѣ главнаго развѣтвленія на либераловъ и консерваторовъ, но все - таки англійскія партійныя отношенія выгодно отличаются своею устойчивостью, сдержанностью и положительной практичностью отъ ожесточенныхъ раздоровъ и колеблющихся комбинацій, характеризующихъ, напр., политическую жизнь Франціи, Германіи, Австро-Венгріи. Объясняется это, въ концѣ концовъ, не только привычками партійной дисциплины и парламентской тактики, но продолжительной политической опытностью народа, своевременнымъ, а не запоздалымъ разрѣшеніемъ политическихъ задачъ и сочувственнымъ отношеніемъ большинства населенія къ существующему общественному и государственному строю. Одни лишь Ирландцы являются въ парламентъ съ непримиримою злобою и смотрятъ на государственную работу великобританскихъ учрежденій съ точки зрѣнія не ея прямыхъ задачъ, а своихъ неосуществленныхъ идеаловъ.

4. Исполнительная власть.

а) Корона и кабинетъ.

Мы уже указывали на постепенный переходъ реальной власти отъ монарха къ министерству, которое опирается на общественное мнѣніе страны, поскольку послѣднее выражается въ большинствѣ палаты Общинъ. Хотя Соединенное Королевство продолжаетъ быть монархіей съ формальной и церемоніальной стороны, но въ дѣйствительности оно республика, управляемая представителями сильнѣйшей партіи въ парламентѣ. Благодаря своей безвредности современные монархи вызываютъ въ большинствѣ лояльныя чувства, однородныя съ восторженной преданностью національному знамени. Косвенное соціальное вліяніе популярнаго короля или королевы до сихъ поръ велико; они оказываютъ значительную протекцію при замѣщеніи выгодныхъ синекуръ, свѣтскихъ и духовныхъ, и принимаютъ личное участіе въ раздачѣ почетныхъ наградъ, орденовъ и титуловъ. Но роль ихъ въ управленіи страной почти совершенно упразднена признаніемъ двухъ основныхъ положеній: король не можетъ поступать неправильно (The King can do no wrong); за всѣ дѣйствія короны отвѣчаетъ кто либо изъ министровъ или министерство въ его совокупности. Иначе говоря, король признается безотвѣтственнымъ подъ условіемъ, что за всѣ приказанія, исходящія отъ короны, будетъ отвѣчать какое либо другое оффиціальное лицо. Такимъ образомъ личный и единоличный элементы совершенно устраняются изъ государственной практики. Король, какъ лицо, присутствуетъ на обѣдахъ, открываетъ благотворительные базары, участвуетъ въ торжественныхъ процессіяхъ; во всѣхъ же реальныхъ государственныхъ актахъ дѣйствуютъ король или корона, какъ учрежденіе, движимое отвѣтственными передъ страной исполнителями. Единственнымъ сколько-нибудь важнымъ переживаніемъ прежняго участія единоличнаго фактора въ государственной жизни является требованіе, чтобы королю сообщались свѣдѣнія о важнѣйшихъ актахъ государственной политики, напр., ежедневные бюллетени о ходѣ дѣлъ въ обѣихъ палатахъ парламента, когда онѣ засѣдаютъ, и депеши министерства иностранныхъ дѣлъ. Когда лордъ Пальмерстонъ въ 1851 году не счелъ нужнымъ предварительно сообщить о содержаніи своей дипломатической переписки королевѣ Викторіи, она настояла на его удаленіи. Конечно, и въ этомъ отношеніи монархъ имѣетъ слу-

чай оказывать личное вліяніе только въ извѣстныхъ предѣлахъ: въ случаѣ разногласія съ кабинетомъ по вопросамъ внѣшней политики, онъ не имѣлъ бы никакой возможности настоять на своемъ мнѣніи, такъ какъ попытка въ этомъ смыслѣ вызвала бы выходъ въ отставку министровъ и отпоръ со стороны парламентскаго большинства. Всякія поползновенія на личную политику фактически прекратились въ Англіи послѣ царствованія Георга III и Георга IV. Вильгельмъ IV во время проведенія билля о реформѣ избирательнаго права еще обнаруживалъ нѣкоторое личное неудовольствіе, но оно привело только къ мелкимъ задержкамъ и не оказало существеннаго вліянія на ходъ дѣла. Королева Викторія уже отличалась совершенной корректностью въ конституціонномъ отношеніи.

Главнымъ выраженіемъ этого удаленія монарха отъ реальной правительственной дѣятельности является тотъ фактъ, что онъ не принимаетъ участія въ совѣщаніяхъ *кабинета*, т. е. высшаго исполнительнаго учрежденія страны. Кабинетъ выработался постепенно изъ политической комиссіи Тайнаго совѣта, который состоялъ не только изъ министровъ, но также изъ другихъ личныхъ совѣтниковъ короны. По мѣрѣ осуществленія господства сильнѣйшей парламентской партіи, роль Тайнаго совѣта, какъ цѣлаго, становилась слабѣе и, наконецъ, сдѣлалась совершенно номинальной. Дѣйствительное значеніе сохранили лишь нѣкоторые его комитеты, и главный изъ нихъ, подъ именемъ кабинета, сдѣлался настоящимъ центромъ правительства. Изъ него при этомъ выдѣлились всѣ элементы, связанные съ личнымъ вліяніемъ монархіи. Прежде всего, со времени Георга I король болѣе не предсѣдательствуетъ въ засѣданіяхъ кабинета и даже не присутствуетъ на нихъ. Затѣмъ, къ началу XIX вѣка выяснилось, что въ кабинетѣ принимаетъ участіе лишь опредѣленный составъ дѣйствительныхъ министровъ, а предсѣдателемъ и руководителемъ является первый министръ (премьеръ), т. е. глава сильнѣйшей партіи парламента.

Существенной чертой въ организаціи кабинета слѣдуетъ считать солидарность его членовъ. Ни одинъ изъ нихъ не можетъ отговариваться тѣмъ, что онъ не принималъ личнаго участія въ какомъ либо рѣшеніи или былъ несогласенъ съ мнѣніемъ другихъ сочленовъ. Если возникаютъ серьезныя разногласія въ средѣ кабинета, представителямъ взглядовъ, отклоняющихся отъ политики премьера, какъ вождя большинства, остается либо подчиниться, либо выйти въ отставку. Конечно, если бы разногласія стали слишкомъ значительны и образовался бы расколъ между прибли-

зительно равными по вліянію группами членовъ, то это сказалось бы на всемъ руководствѣ дѣлами какъ въ странѣ, такъ и въ парламентѣ, и привело бы къ распаденію министерства: поучительной иллюстраціей къ изложеннымъ положеніямъ служитъ исторія раскола въ уніонистскомъ кабинетѣ Бальфура, происшедшаго вслѣдствіе протекціонистской программы Чемберлена. Цѣлый рядъ перемѣнъ въ составѣ кабинета, начавшійся выходомъ въ отставку самого Чемберлена, видимо обнаруживаетъ распаденіе правительственной партіи и постоянно грозитъ преждевременнымъ распущеніемъ парламента. Засѣданія кабинета не публичны и происходящее на нихъ должно оставаться въ тайнѣ; однако достаточно извѣстно, что рѣшенія кабинета зависятъ не отъ голосованій, а отъ соглашенія мнѣній подъ преобладающимъ вліяніемъ премьера. Хотя послѣдній такимъ образомъ является главой правительства въ настоящемъ смыслѣ этого слова и прежде всего отвѣчаетъ передъ страной за общее веденіе политики, но ни кабинетъ, ни премьеръ, не вмѣшиваются въ частности жизни отдѣльныхъ вѣдомствъ, и, напр., дипломатическія донесенія адресуются статсъ-секретарю иностранныхъ дѣлъ. Лишь важнѣйшіе вопросы, касающіеся общаго веденія государственной политики, обсуждаются министрами съ премьеромъ или въ собраніи кабинета.

b) Центральныя учрежденія.

При историческомъ характерѣ англійскаго государственнаго строя и зависимости многихъ его положеній отъ обычаевъ и условностей, а не отъ ясныхъ опредѣленій закона, приходится строго различать между формальностями и дѣйствительностью въ англійской администраціи. Такъ широкая компетенція *Тайнаго Совѣта*, который въ XVI и XVII вѣка осуществлялъ всевозможныя полномочія и широко пользовался правомъ издавать распоряженія въ пополненіе законовъ, не отмѣнена формально до сихъ поръ. Въ дѣйствительности же большая часть дѣлъ перешла къ различнымъ спеціальнымъ вѣдомствамъ и совѣтамъ, возникшимъ въ теченіе XVIII и особенно XIX вѣка, а функціи Тайнаго совѣта, какія остались, осуществляются имъ либо въ особыхъ комитетахъ, напр., въ судебномъ, либо стали юридической формою для актовъ, выработанныхъ въ сущности различными вѣдомствами или кабинетами. Послѣднее наблюдается въ особенности по отношенію къ такъ называемымъ „приказамъ совѣта“ (Orders in Council), административнымъ распоряженіямъ, инструкціямъ

и уставамъ, которые вырабатываются для руководства различныхъ учрежденій. Эта категорія обнимаетъ въ высшей степени важныя постановленія. Сюда относятся, между прочимъ, заключеніе и обнародованіе договоровъ, королевскія прокламаціи, напр., о нейтралитетѣ и его условіяхъ, инструкціи по управленію колоніями, распредѣленіе обязанностей и составъ центральныхъ учрежденій и т. п. Формально все это дѣлается Тайнымъ совѣтомъ, который, однако, въ дѣйствительности никогда не собирается для обсужденія этихъ дѣлъ. Всѣ соотвѣтствующія распоряженія вырабатываются подлежащими вѣдомствами при участіи коронныхъ юристовъ и съ утвержденія кабинета или, по крайней мѣрѣ, перваго министра. Смыслъ такъ называемой компетенціи Тайнаго совѣта сводится, такимъ образомъ, къ тому, что высшимъ органамъ исполнительной власти предоставлены широкія полномочія по изданію административныхъ распоряженій, при чемъ отвѣтственность за нихъ всецѣло лежитъ на министерствѣ, и въ случаѣ злоупотребленій или ошибокъ, оно можетъ быть привлечено къ этой отвѣтственности самымъ рѣшительнымъ образомъ. Такъ, послѣдняя военная реформа прошла въ сущности вслѣдствіе того, что недостатки военнаго устройства, разоблаченные въ прессѣ и парламентѣ, вызвали образованіе королевской комиссіи. Она подвергла ихъ разслѣдованію, и на основаніи этого разслѣдованія приказомъ совѣта, который былъ выработанъ военнымъ министромъ и принятъ кабинетомъ, была произведена реформа главныхъ военныхъ учрежденій. О судебной комиссіи Тайнаго совѣта было сказано раньше.

Переходя къ организаціи отдѣльныхъ вѣдомствъ необходимо прежде всего замѣтить, что трое изъ членовъ министерства не имѣютъ въ своемъ завѣдываніи спеціальныхъ отраслей администраціи: это какъ разъ три наиболѣе почетные и вліятельные члены кабинета—первый министръ, президентъ совѣта и лордъ-хранитель тайной печати. Хотя премьеръ обыкновенно занимаетъ должность перваго лорда казначейства, но онъ не имѣетъ спеціальнаго отношенія къ финансамъ, управленіе которыми лежитъ на канцлерѣ казначейства. Первый министръ, президентъ совѣта и лордъ-хранитель тайной (или частной) печати являются политическими дѣятелями, а не администраторами. Руководство различными частями административной машины лежитъ на слѣдующихъ министрахъ и учрежденіяхъ. Пять статсъ-секретарей завѣдуютъ внутренними дѣлами (Home), иностранными дѣлами (Foreign affairs) военнымъ министерствомъ, колоніями и Индіей. Министромъ юстиціи въ нашемъ смыслѣ является лордъ-канцлеръ, а министромъ

финансовъ канцлеръ казначейства (Chancellor of the Exchequer). Послѣдній всегда членъ палаты Общинъ, такъ какъ финансовые билли вырабатываются палатой Общинъ. Онъ входитъ въ составъ совѣта казначейства (Treasury Board) вмѣстѣ съ первымъ лордомъ и еще нѣсколькими членами (junior lords), обыкновенно двумя. Надо замѣтить, что совѣтъ этого управленія собирается въ настоящее время лишь въ рѣдкихъ случаяхъ, а вся дѣйствительная административная работа ведется канцлеромъ казначейства и подвѣдомственными ему лицами [1]. Почтовое вѣдомство поставлено самостоятельно и его глава, генералъ-почтмейстеръ, имѣетъ положеніе министра и засѣдаетъ въ парламентѣ, хотя не всегда входитъ въ составъ кабинета. Морское вѣдомство находится въ рукахъ совѣта адмиралтейства (Admiralty board), состоящаго изъ перваго лорда и пяти членовъ, изъ которыхъ четыре моряка, а одинъ гражданскаго вѣдомства. Затѣмъ, идетъ группа управленій, которыя имѣютъ своимъ главнымъ назначеніемъ не непосредственное завѣдываніе той или другой отраслью дѣлъ, а контроль со стороны государства надъ различными формами общественной дѣятельности. Такая постановка дѣла сама по себѣ очень характерна для самоуправляющейся и привыкшей къ самодѣятельности Англіи. Такими контрольными учрежденіями являются совѣтъ торговли (Board of trade), совѣтъ общественныхъ работъ (Board of works), совѣтъ мѣстнаго управленія (Local government board), совѣтъ земледѣлія (Board of Agriculture) и совѣтъ воспитанія или, по нашему, народнаго просвѣщенія (Board of Education). Всѣ эти учрежденія выработались постепенно изъ административныхъ комиссій Тайнаго совѣта. Хотя названія ихъ указываютъ на коллегіальность, но въ дѣйствительности всѣ эти вѣдомства подчинены такъ называемымъ предсѣдателямъ совѣтовъ. Въ списокъ представителей высшихъ административныхъ учрежденій необходимо включить еще шотландское управленіе (Scotch office), съ секретаремъ во главѣ, и главнаго секретаря Ирландіи, который номинально подчиненъ ирландскому губернатору (Lord Lieutenant of Ireland), но въ дѣйствительности стоитъ во главѣ ирландской администраціи и представляетъ ее въ парламентѣ. Наконецъ, весьма важную роль играютъ два юрисконсульта правительства — генеральный атторней и генеральный солиситоръ, положеніе которыхъ можно до нѣкоторой степени иллюстрировать, назвавъ перваго генеральнымъ прокуроромъ, а второго генеральнымъ нотаріусомъ, хотя въ дѣйствительности

[1]) Контроль (Audit office) примыкаетъ къ вѣдомству казначейства.

разница не такъ рѣзка, какъ указывали бы наши термины. Особое управленіе учреждено для завѣдыванія дѣлами и имуществами герцогства Ланкастерскаго, и глава его, канцлеръ герцогства, считается членомъ министерства. Особаго министерства двора не существуетъ, и завѣдующій дворцовыми дѣлами и театральной цензурой лордъ-чемберленъ не принадлежитъ къ числу политическихъ дѣятелей.

На особомъ положеніи находятся также два управленія, главы которыхъ не принимаютъ непосредственнаго участія въ политической борьбѣ и не зависятъ отъ ея превратностей—это комиссіи по церковнымъ дѣламъ (Ecclesiastical Commission) и по благотворительнымъ капиталамъ (Charity Commission). Цѣль первой ясна. Что касается до второй, то она наблюдаетъ за сохраненіемъ, расширеніемъ и расходованіемъ средствъ, пожертвованныхъ или завѣщанныхъ на благотворительныя цѣли, включая, конечно, завѣдываніе и имѣніями, отказанными съ этой цѣлью.

Послѣднія два учрежденія, какъ я сказалъ, не имѣютъ политическаго характера и постояннаго представительства въ парламентѣ. Остальныя должности (за исключеніемъ лорда-чемберлена, положеніе котораго въ палатѣ лордовъ личное, а не политическое) могутъ быть названы министерскими и требуютъ участія въ парламентѣ. Въ кабинетѣ, т. е. въ солидарной комиссіи господствующей партіи, которая ведетъ управленіе страны, состоятъ далеко не всѣ министры. Обязательныхъ членовъ его только одиннадцать — премьеръ, лордъ - президентъ, канцлеръ, пять статсъ-секретарей, канцлеръ казначейства, первый лордъ адмиралтейства и секретарь по ирландскимъ дѣламъ (или лордъ-лейтенантъ Ирландіи); обыкновенно призываются въ кабинетъ, кромѣ того, хранитель частной печати, президентъ совѣта торговли, а изъ остальныхъ министровъ нѣкоторые по выбору премьера и его товарищей въ кабинетѣ. Общее число членовъ кабинета доходитъ въ настоящее время до двадцати.

Существенной чертой организаціи англійскаго управленія является, такимъ образомъ, его двойственный характеръ: высшіе его представители должны быть въ одно и то же время политическими дѣятелями въ парламентѣ и руководителями административной машины: въ однѣхъ должностяхъ преобладаетъ первый, въ другихъ второй элементъ, но въ министерствѣ, какъ цѣломъ, соединены оба. Эта капитальная сторона дѣла имѣетъ любопытныя послѣдствія въ дальнѣйшихъ особенностяхъ организаціи. Во первыхъ, чисто административная служба считается несовмѣстимой съ дѣятельностью въ парламентѣ. Уже въ XVIII

вѣкѣ были изданы законы, которыми воспрещалось лицамъ, находящимся на коронной службѣ, т. е. на жалованіи правительства, независимо отъ того быть депутатами въ палатѣ Общинъ: цѣль этихъ законовъ была, конечно, устранить вліяніе министерской протекціи и іерархическаго подчиненія на мнѣнія и голосованія парламента. Для министровъ дѣлается исключеніе: они могутъ и должны присутствовать въ парламентѣ, въ качествѣ его членовъ, для защиты интересовъ своихъ вѣдомствъ и для разъясненія парламенту всѣхъ связанныхъ съ ними вопросовъ, но и для нихъ исключеніе не безусловно: требуется переизбраніе въ округахъ, которые первоначально выбрали ихъ депутатами. Другая не менѣе существенная сторона дѣла заключается въ томъ, что весь составъ администраціи въ собственномъ смыслѣ стоитъ внѣ политической борьбы. Перемѣна министерства ведетъ къ полной смѣнѣ политическихъ главъ администраціи, но всѣ прочія должностныя лица остаются на своихъ мѣстахъ и продолжають свою работу подъ руководствомъ новыхъ политическихъ начальниковъ. Ничего подобнаго американской „системѣ добычи“ (spoils system), т. е. выбрасыванію всего административнаго персонала одной партіи послѣ побѣды другой, въ Англіи не существуетъ. Однимъ изъ характерныхъ выраженій этой неразрывности административной традиціи въ противоположность политическимъ колебаніямъ служитъ существованіе въ главныхъ вѣдомствахъ такъ называемыхъ „постоянныхъ секретарей“ (Permanent Secretaries). На ряду съ статсъ-секретаремъ по дѣламъ Индіи или съ предсѣдателями совѣта народнаго просвѣщенія стоятъ постоянные секретари этихъ вѣдомствъ, которые не засѣдаютъ въ парламентѣ и должны сообразоваться до извѣстной степени съ указаніями своихъ политическихъ начальниковъ, но въ то же время представляютъ административную традицію и опытность по своей спеціальности и фактически имѣютъ громадное вліяніе на ходъ текущихъ дѣлъ. Однимъ изъ признаковъ здраваго смысла и превосходной политической выдержки слѣдуетъ считать, что разнородныя теченія политики и постоянныя традиціи администраціи хорошо примиряются на практикѣ.

c) Отдѣльныя отрасли управленія.

Въ настоящемъ очеркѣ мы не имѣемъ возможности обстоятельно разслѣдовать всѣ части англійской администраціи. Мы остановимся лишь на нѣкоторыхъ, особенно характерныхъ сторонахъ ея, въ которыхъ ясно сказываются особенности англійскаго

отношенія къ государственнымъ вопросамъ. Нельзя съ этой точки зрѣнія не коснуться положенія арміи и флота, полиціи, организаціи церкви, воспитанія и мѣстнаго управленія.

Англичане всегда признавали образованіе большой постоянной арміи одной изъ величайшихъ опасностей для благосостоянія страны. Въ эпоху борьбы между правительствомъ и народомъ, первое стремилось создать такую армію, съ нескрываемой цѣлью употребить ее для подавленія вольностей гражданъ, и даже та армія, которая вышла изъ революціонной, пуританской среды, сдѣлалась, въ концѣ концовъ, въ рукахъ Кромвеля тиранической силою. Этимъ печальнымъ опытомъ и необыкновенно счастливымъ островнымъ положеніемъ, обезпечивавшимъ отъ нападенія большихъ массъ съ моря, объясняется ограниченное чрезвычайно тѣсными предѣлами положеніе военной силы въ Англіи. Самое существованіе ея опредѣляется формально однимъ годомъ: ежегодно утверждаются штаты на ея содержаніе и особые военные законы, необходимые для поддержанія въ ней дисциплины. Конечно, фактически военное устройство основано на постоянной традиціи учрежденій и правилъ, но самая постановка вопроса въ зависимость отъ ежегодныхъ постановленій законодательной власти ручается въ настоящее время за невозможность какихъ либо попытокъ противупоставлять армію странѣ или разсматривать ее, какъ особо связанное съ монархіей учрежденіе, какъ то нерѣдко дѣлается въ Германіи. Регулярная армія не велика и пополняется вольной вербовкой, причемъ вступающій въ нее становится солдатомъ въ силу заявленія, сдѣланнаго въ присутствіи мироваго судьи, и военной присяги. Съ тѣхъ поръ онъ считается подчинившимся военной власти и военнымъ законамъ, утверждаемымъ ежегодно парламентомъ, такъ что обыкновенныя гарантіи гражданской свободы болѣе не приложимы къ нему. Индійская армія находится на особомъ положеніи, и ея устройство не зависитъ отъ указанныхъ ограничительныхъ условій, но хотя эти войска могутъ быть употребляемы и внѣ Индіи, злоупотребленіе ими для какихъ-либо покушеній на вольности англійскаго народа невозможно уже потому, что содержаніе ихъ поставлено въ счетъ Индійскаго бюджета, который, какъ и всѣ остальныя части финансовой системы, подлежитъ верховному контролю парламента. Кромѣ регулярной арміи имѣется милиція, своего рода ополченіе, которое пополняется добровольно вступающими людьми и, за недостаткомъ ихъ, наборомъ по жребію. Эти отряды созываются для военныхъ занятій въ теченіе нѣсколькихъ недѣль, а

въ случаѣ войны предназначены для службы въ предѣлахъ Соединеннаго Королевства. Наконецъ, волонтеры и іоменри составляютъ вспомогательныя войска изъ добровольцевъ, также предназначенныя собственно для защиты отечественной территоріи въ случаѣ вторженія. Въ послѣднюю южно-африканскую войну ихъ, однако, посылали съ разрѣшенія парламента въ Африку. По отношенію къ флоту въ Англіи никогда не было того же чувства ревности и опасенія, какъ по отношенію къ арміи. Напротивъ, англичане всегда сознавали, что въ сильномъ флотѣ заключается обезпеченіе ихъ независимости, внутренняго преуспѣянія и мірового могущества. Въ дисциплинарномъ отношеніи, однако, чины флота находятся въ одинаковомъ положеніи съ солдатами арміи.

Полиція въ Англіи въ значительной своей части находится въ зависимости отъ самоуправляющихся общинъ и округовъ. Министерство внутреннихъ дѣлъ имѣетъ общее наблюденіе за организаціей полицейской службы, утверждаетъ въ должности начальниковъ полиціи (Chief Constables) въ графствахъ, назначаетъ инспекторовъ, завѣдуетъ непосредственно корпусомъ полиціи въ Лондонѣ, за исключеніемъ Сити, въ которой полиція подчинена муниципальнымъ властямъ. Кромѣ того, какъ министерство внутреннихъ дѣлъ, такъ и совѣтъ мѣстнаго управленія контролируютъ примѣненіе различныхъ статутовъ, касающихся общественнаго благоустройства—санитарныхъ мѣръ, содержанія дорогъ, общественнаго призрѣнія и т. п. Инспекція фабричныхъ и ремесленныхъ заведеній зависитъ непосредственно отъ министерства внутреннихъ дѣлъ. Точно также въ вѣдѣніи министерства находится тюремное вѣдомство. Но всѣ прямыя распоряженія по полиціи благоустройства и безопасности производятся выборными собраніями и властями графствъ и городовъ, и мировыми судьями. Тайная полиція, конечно, существуетъ, но никакой „политической“ полиціи съ особыми полномочіями по производству обысковъ, арестовъ и т. п. нѣтъ, и быть не можетъ. Вообще говоря, составъ полиціи и ея отношенія къ публикѣ таковы, что англійская полиція можетъ по справедливости гордиться своей дѣятельностью. Это, быть можетъ, единственная въ мірѣ популярная полиція.

Уже изъ сказаннаго ясно, какое громадное значеніе имѣетъ въ жизни Англіи мѣстное и областное самоуправленіе. Принципы децентрализаціи и общественной самодѣятельности проходятъ черезъ всю исторію страны и въ значительной степени объясняютъ преуспѣяніе народа. Въ настоящемъ очеркѣ я, однако, коснусь

лишь вкратцѣ этой важной стороны государственнаго устройства, потому что мнѣ еще недавно пришлось говорить о ней довольно обстоятельно въ сборникѣ, „Мелкая земская единица“. Я ограничусь лишь нѣкоторыми указаніями относительно связи, въ которой находятся между собою земская и городская организаціи.

Преобразованіе мѣстныхъ учрежденій на послѣдовательно проведенномъ выборномъ началѣ было произведено сначала въ примѣненіи къ городскимъ корпораціямъ (Municipal corporations Acts 1835 и 1882 года); затѣмъ тѣ же принципы были распространены законами 1888 и 1894 года на всѣ административныя дѣленія страны. Въ настоящее время городскія поселенія, въ которыхъ живетъ три четверти всего населенія Англіи, раздѣляются по отношенію къ формамъ своего управленія на три группы: 1) инкорпорированные города (boroughs), имѣющіе болѣе 50,000 жителей; 2) города съ населеніемъ менѣе 50,000; эта группа подраздѣляется на два отдѣла, но для нашей цѣли нѣтъ надобности входить въ подробности этихъ отличій и 3) городскія поселенія (urban districts), не имѣющія корпоративнаго устройства. Первая группа приравнена къ административнымъ графствамъ и пользуется всѣми ихъ полномочіями, города второй включены въ графство по отношенію къ немногимъ дѣламъ, напр., содержанію главныхъ дорогъ, устройству больницъ для умалишенныхъ и т. п., а во всѣхъ другихъ случаяхъ дѣйствуютъ самостоятельно; меньшіе города этой группы подчинены графству по отношенію къ примѣненію актовъ о ветеринаріи, о взрывчатыхъ веществахъ, о полиціи, объ устройствѣ исправительныхъ заведеній и профессіональныхъ школъ и т. п. Меньшіе города не всегда имѣютъ самостоятельные съѣзды мировыхъ судей. Поселенія третьей группы приравнены къ округамъ и подчинены графству на тѣхъ же основаніяхъ, какъ земскіе округа. Управленіе городскихъ поселеній повсюду выборное, причемъ подробности его опредѣляются граматой, которой городу дано корпоративное устройство. Главнымъ органомъ этого управленія служитъ дума, состоящая изъ извѣстнаго числа совѣтниковъ или гласныхъ, избираемыхъ на три года и изъ альдерменовъ, которые избираются гласными на шесть лѣтъ. Изъ послѣднихъ избирается на одинъ годъ меръ (городской голова). Въ общемъ городское самоуправленіе совершенно однородно по своимъ основнымъ чертамъ съ земскимъ. Главными предметами его вѣдѣнія также являются забота о недостаточныхъ, объ общественномъ здравіи и народномъ образованіи, а также, поскольку его органами служатъ мировые судьи, разрѣшеніе

второстепенныхъ судебныхъ дѣлъ. Къ этимъ главнымъ предметамъ вѣдѣнія примыкаютъ всѣ обычныя обязанности муниципальнаго управленія по завѣдыванію городскими имуществами, уличному благоустройству и порядку и т. п. Существенно въ этомъ случаѣ, въ городахъ, какъ и въ земствахъ, что правительство совершенно отстраняется отъ прямого руководства мѣстными дѣлами; оно ограничивается наблюдательными и контрольными функціями и, именно благодаря мудрому ограниченію своей сферы дѣйствія, развиваетъ черезъ посредство своего совѣта мѣстнаго управленія, санитарныхъ и полицейскихъ инспекторовъ, судебныхъ рекордеровъ при мировыхъ съѣздахъ и т. п. весьма полезную и авторитетную дѣятельность.

Вопросы народнаго образованія поставлены въ Англіи также очень характерно. Въ настоящее время вполнѣ организовано подъ непосредственнымъ завѣдываніемъ государства лишь начальное образованіе. Съ 1870 года введено всеобщее обученіе, и сѣть добровольныхъ или вѣроисповѣдныхъ (voluntary, denominational) и свѣтскихъ или государственныхъ школъ (national schools, board schools) покрываетъ всю территорію Великобританіи. По закону 1902 г. содержаніе первыхъ также перешло къ государству, а вмѣстѣ съ тѣмъ оба вида школъ были объединены въ административномъ отношеніи. И въ данномъ случаѣ опять таки главная забота о школахъ возложена на мѣстныя общества: графства и приравненные къ нимъ города завѣдуютъ ими при помощи особыхъ комитетовъ, состоящихъ при ихъ собраніяхъ или думахъ. Затѣмъ совѣту воспитанія (Board of Education) принадлежитъ общій контроль и инспекція, которые, однако, не обращаются въ прямое бюрократическое завѣдываніе. Школы среднія живутъ пока разрозненно. По прежнему существуютъ большія „публичныя школы“ (public schools), частныя корпораціи, владѣющія отказанными имъ капиталами и имѣніями, болѣе скромныя и многочисленныя „грамматическія школы“ (grammar schools), обслуживающія, главнымъ образомъ, нужды мелкой буржуазіи, техническія и промышленныя училища разнаго рода, основанныя какъ частными благотворителями, такъ и мѣстными обществами, наконецъ множество частныхъ школъ какъ мужскихъ, такъ и женскихъ. Забота о „координаціи“ и распространеніи этихъ типовъ учебныхъ заведеній по закону 1902 года поручена опять таки графствамъ и приравненнымъ къ нимъ городамъ, причемъ ихъ комитеты имѣютъ возможность не только хлопотать объ открытіи, содержаніи и матеріальной обстановкѣ различныхъ заведеній, но также устраивать по своему усмотрѣ-

нію ихъ учебные планы и воспитательную часть. Министерство (совѣтъ воспитанія) ограничивается общимъ наблюденіемъ, устраненіемъ несообразностей и дѣятельной инспекціей. Такая постановка дѣла ручается за быстрое развитіе сѣти дѣйствительно необходимыхъ странѣ заведеній, за энергическую поддержку ихъ со стороны общества и за отношенія взаимнаго довѣрія между школой и семьей.

Высшее образованіе еще въ большей степени, нежели среднее, зависитъ отъ самостоятельной иниціативы общественныхъ силъ. Достаточно сказать, что университеты Великобританіи свободны отъ всякой административной опеки государства. Разъ оно предоставило имъ корпоративныя права, разъ учрежденъ, какъ корпорація, университетъ въ Лондонѣ или союзъ сѣверныхъ колледжей — такъ называемый университетъ Викторіи, дальнѣйшее существованіе корпораціи совершенно самостоятельно. Парламентъ можетъ издать для нихъ, какъ и для всякаго другого общества, тотъ или другой законъ (напр., актъ 1882 года, внесшій измѣненія въ порядки управленія Оксфордскаго и Кембриджскаго университетовъ), нѣсколько профессуръ и другихъ университетскихъ должностей замѣщаются по назначенію короны на правахъ учредителя, (такъ называемые королевскіе профессора въ Оксфордѣ и Кембриджѣ — Regii professors, начальникъ коллегіи св. Троицы въ Дублинѣ и т. п.), но въ общемъ жизнь англійскихъ университетовъ проходитъ внѣ всякаго вмѣшательства государственной администраціи; о циркулярахъ и утвержденіяхъ министерства, объ обязательныхъ учебныхъ планахъ и распоряженіяхъ учебнаго начальства никто и не слышитъ. Университеты представляютъ своего рода федеративныя республики, состоящія подъ покровительствомъ національнаго правительства. Эта одна изъ причинъ ихъ глубокаго консерватизма. Другая — соціальный подборъ изъ среды обезпеченныхъ классовъ — мало-по-малу теряетъ свое значеніе вмѣстѣ съ увеличеніемъ числа стипендіатовъ и возникновеніемъ неангликанскихъ колледжей (напр., Mansfield college Manchester college въ Оксфордѣ). Шотландскіе же университеты и федерація колледжей, составляющая Уельскій университетъ, всегда были демократичны по своему составу и духу. Замѣчу мимоходомъ, что уельская организація народнаго образованія по своей систематичности, демократическому восхожденію отъ ступени къ ступени и широкому вліянію въ странѣ представляетъ вообще явленіе своеобразное и замѣчательное. Въ настоящей статьѣ нельзя не подчеркнуть, что англичане примиряются съ ея глубокими національными особен-

ностями и стремленіями, потому что считаютъ, что имъ выгоднѣе жить въ мирѣ съ иноплеменнымъ народомъ, нежели тратить силы на его подавленіе.

Организація церкви въ Англіи естественно представляетъ большія особенности. Я имѣю въ виду государственныя церкви, такъ какъ относительно вѣроисповѣданій, которыя не подчиняются государственнымъ церквамъ, дѣйствуютъ общія положенія о вѣротерпимости и свободѣ ассоціацій. Я говорю о государственныхъ церквахъ во множественномъ числѣ, такъ какъ если англиканизмъ признанъ государственнымъ исповѣданіемъ въ Англіи, то пресвитеріанизмъ занимаетъ подобное же положеніе въ Шотландіи.

Начнемъ съ характеристики положенія англиканской церкви. Оно опредѣляется тѣмъ главнымъ условіемъ, что официальная реформація XVII вѣка отдѣлила церковныя учрежденія отъ Рима, замкнула ихъ въ самостоятельный кругъ и поставила ихъ подъ покровительство государственной власти. Хотя король и не считается главою церкви въ вѣроисповѣдномъ отношеніи, но догматическая ея самостоятельность тѣсно ограничена надзоромъ свѣтской власти, а въ административномъ и дисциплинарномъ отношеніи она прямо зависитъ отъ правительства. Дѣйствительно, весь высшій церковный персоналъ, епископы и деканы, назначаются короной, съ соблюденіемъ странной формальности, такъ называемой congé d'élire, т. е. разрѣшенія избрать извѣстное лицо. Назначеніе священниковъ зависитъ отъ патроновъ различныхъ церквей, которые пользуются своими правами на чисто владѣльческомъ основаніи. Отъ всѣхъ духовныхъ судовъ — архидіаконскаго, епископскаго и архіепископскаго можно апеллировать въ послѣдней инстанціи къ судебному комитету Тайнаго совѣта. Для изданій каноническихъ правилъ созываются въ двухъ провинціяхъ—Кентерберійской и Іоркской, такъ называемыя конвокаціи, въ которыхъ, кромѣ епископовъ, принимаютъ участіе архидіаконы, деканы и прокторы или представители приходскаго духовенства. Но самое созваніе этихъ собраній зависитъ отъ правительства, разрѣшеніе обсуждать каноническія правила и разрѣшеніе издавать новыя даются правительствомъ. Наконецъ, положенія, обязательныя не только для духовенства, но и для міранъ, принадлежащихъ къ англиканской церкви, утверждаются парламентомъ и заносятся въ книгу статутовъ. Не далѣе, какъ въ 1872 году, парламентъ утвердилъ такимъ образомъ сокращенный формуляръ церковныхъ службъ, выработанный конвокаціями. Подобныя же положенія дѣйствовали до 1869 года по отношенію

къ англиканской церкви въ Ирландіи, но въ этомъ году она была отмѣнена, какъ церковь государственная, и обратилась въ свободную ассоціацію лицъ, исповѣдующихъ англиканизмъ въ Ирландіи.

Актомъ объ Уніи съ Шотландіей послѣдней гарантировано государственное устройство Пресвитеріанской церкви. Она зиждется на іерархіи собраній, въ которыхъ участвуютъ пасторы и старѣйшины изъ мірянъ. Низшей инстанціей служитъ приходъ; нѣсколько приходовъ составляютъ пресвитерію; послѣднія соединяются въ синоды, которыхъ во всей Шотландіи 16; наконецъ, вся шотландская церковь объединяется общимъ собраніемъ делегатовъ изъ пасторовъ и старѣйшинъ. Эти общія собранія гораздо свободнѣе въ своихъ дѣйствіяхъ, нежели англійскія конвокаціи, но ихъ постановленія все-таки подлежатъ контролю парламента и провѣркѣ общихъ судовъ.

d) Индія и Колоніи.

41 милліонъ населенія Соединеннаго Королевства составляютъ лишь около одной десятой всего населенія Великобританіи, которое считается въ 408 милліоновъ. Изъ нихъ 52 милліона бѣлые, а 356 принадлежатъ разнымъ цвѣтнымъ племенамъ. Управляется эта колосальная масса, составляющая, вѣроятно, болѣе четверти и менѣе трети всего населенія земнаго шара, (считая послѣднее въ 1,500 милліоновъ), весьма различными способами, начиная отъ полнаго подчиненія нѣкоторыхъ изъ подвластныхъ областей назначаемымъ англійскимъ правительствомъ губернаторамъ до почти полной независимости самоуправляющихся колоній отъ метрополіи. Въ общемъ, если пренебречь мелкими различіями и особенностями, можно распредѣлить зависящія отъ Соединеннаго Королевства области на четыре главныя группы.

Индійская имперія стоитъ особо въ своемъ управленіи. Хотя на нее распространяется, конечно, общее верховенство парламента Соединеннаго королевства и рѣшенія по нѣкоторымъ особо важнымъ дѣламъ, какъ-то объ употребленіи Индійскихъ денежныхъ средствъ на военныя операціи внѣ Индіи, о началѣ враждебныхъ дѣйствій, объ установленіи правилъ для доступа къ административнымъ должностямъ, не могутъ быть приняты безъ согласія парламента, но, вообще говоря, управленіе громадной Имперіей со времени актовъ 1858 года находится въ рукахъ статсъ-секретаря по дѣламъ Индіи и состоящаго при немъ Совѣта

(Council of India). Члены послѣдняго, въ числѣ отъ 10 до 15, назначаются пожизненно Статсъ-секретаремъ. Всѣ важнѣйшія мѣры и постановленія для Индіи вырабатываются этимъ Совѣтомъ или Статсъ-секретаремъ при участіи Совѣта, а не приказами Тайнаго совѣта, какъ по дѣламъ Соединеннаго Королевства и Колоній. По одному лишь вопросу объ измѣненіи административнаго персонала или жалованья въ вѣдомствѣ по дѣламъ Индіи требуется приказъ Тайнаго совѣта. По важнѣйшимъ изъ остальныхъ дѣлъ совмѣстная дѣятельность Статсъ-секретаря и Совѣта Индіи обязательна по другимъ,—мнѣніе Совѣта имѣетъ лишь совѣщательное значеніе. На мѣстѣ корона представлена вице-королемъ, назначаемымъ на 5 лѣтъ. При вице-королѣ состоитъ Совѣтъ изъ пяти членовъ, который пополняется для цѣлей законодательства добавочными шестнадцатью членами. И тѣ, и другіе назначаются вице-королемъ. Собственно англійскія владѣнія въ Индіи раздѣлены на восемь провинцій, которыя подраздѣляются на отдѣлы и округа. Англійское управленіе организовано на началѣ бюрократическаго подчиненія, такъ называемыхъ магистратовъ (magistrates), ихъ помощниковъ и сборщиковъ доходовъ (collectors of revenue), но, кромѣ того, дѣйствуютъ самоуправляющіяся городскія и сельскія общины, которыя завѣдуютъ всѣмъ мѣстнымъ управленіемъ. Послѣднее ведется туземнымъ населеніемъ. Многія изъ областей, входящихъ въ составъ Имперіи, до сихъ поръ считаются отдѣльными туземными государствами [1]). Въ этихъ областяхъ Корона представлена резидентами, и контроль надъ иностранными сношеніями, военными силами и финансовой системой находится въ рукахъ имперскаго правительства. Послѣднее не вмѣшивается въ частности законодательства, суда и управленія, но предоставляетъ себѣ, въ случаѣ враждебности или тяжкихъ злоупотребленій, смѣщать туземныхъ правителей.

Первая группа колоній по своему устройству напоминаетъ Индію, съ тою разницею, что она подчинена колоніальному секретарю и Тайному совѣту, а не индійскому секретарю. Къ ней принадлежитъ Гибралтаръ, островъ Св. Елены, нѣсколько территорій въ южной Африкѣ (Бечуаналендъ, Зулулендъ, Басутолендъ) и вновь пріобрѣтенныя Трансвааль и колонія Оранжевой рѣки. Всѣми этими землями управляютъ губернаторы при помощи назначенныхъ ими же совѣтовъ. Къ той же группѣ въ сущности принадлежатъ Новая Гвинея, Гонгъ-Конгъ, Малайскій архипелагъ (Straits Settlement), Цейлонъ, Сіерра Леоне, Гамбія, Ямайка

[1]) Ихъ считается около 800 съ населеніемъ въ 60 милліоновъ.

и нѣкоторыя другія. Въ нихъ существуютъ законодательныя собранія, но члены ихъ назначаются губернаторами. Вторая группа составляется изъ колоній съ законодательными собраніями, избранными самимъ населеніемъ. Сюда относятся большая часть острововъ такъ называемой Западной Индіи, Британская Гвіана, О-въ Св. Маврикія, Наталь.

Наконецъ, самымъ важнымъ типомъ колоніальнаго управленія являются самоуправляющіяся колоніи Сѣверной Америки, Австраліи и Южной Африки (Капләндъ). Эти области представляютъ въ сущности самостоятельныя государства, похожія по своему строю на метрополію. Въ нихъ, при широкой децентрализаціи, правительство находится въ рукахъ отвѣтственныхъ министерствъ, которыя должны сообразоваться съ партіями, господствующими въ парламентахъ. Каждая такая колонія имѣетъ обыкновенно законодательное собраніе, состоящее изъ двухъ палатъ. Члены верхней палаты (Сената) избираются либо самимъ населеніемъ, либо нижнею палатой. Канада съ 1867 года и Австралія съ 1901 года составляютъ федераціи, во главѣ которыхъ стоятъ особыя законодательныя палаты и министерства. Въ Канадскую федерацію входитъ семь колоній, въ Австралійскую шесть. Великобританское правительство представлено генералъ-губернаторами и ихъ совѣтами, которые дѣйствуютъ въ качествѣ какъ бы конституціонныхъ государей, сообразуясь съ указаніями отвѣтственныхъ министерствъ и постановленіями собраній. Они имѣютъ право veto по отношенію къ послѣднимъ, и, кромѣ того, англійское правительство можетъ кассировать колоніальный законъ, даже если онъ получилъ санкцію генералъ-губернатора. Спорные вопросы публичнаго права колоній разрѣшаются ихъ высшими судами, а, въ послѣдней инстанціи, судебнымъ комитетомъ Тайнаго совѣта. Понятно, что отношенія колоній къ иностраннымъ государствамъ направляются великобританскимъ правительствомъ, но въ устройствѣ войска и флота, въ хозяйственной и соціальной политикѣ онѣ почти самостоятельны. Послѣ горькаго опыта съ отдѣленіемъ Соединенныхъ Штатовъ англійскіе государственные люди относятся съ величайшей осторожностью къ колоніальнымъ интересамъ, стремясь поддерживать и усиливать нравственную связь съ колоніями, но не навязывая своего руководства и избѣгая рѣзкихъ конфликтовъ.

Въ заключеніе не трудно будетъ формулировать нѣкоторыя основныя начала, проходящія черезъ всѣ частности англійскаго государственнаго права.

1) Политическая свобода является необходимымъ послѣдствіемъ и гарантіей гражданскихъ правъ, и отдѣльныя вольности англійскаго народа служатъ примѣненіемъ къ политическимъ вопросамъ началъ общаго права.

2) Поэтому первымъ условіемъ гражданственности англичане считаютъ господство права и независимость суда.

3) Администрація не стоитъ въ Англіи внѣ общаго закона.

4) Англійская политическая система основана не на раздѣленіи властей, а на сосредоточеніи ихъ подъ верховенствомъ парламента.

5) Въ парламентѣ преобладающую роль играетъ палата общинъ, какъ представительство самостоятельныхъ хозяевъ-мужчинъ соединеннаго королевства, а палата лордовъ имѣетъ весьма реальное значеніе сдерживающаго учрежденія.

6) По существу, правительство въ Англіи республиканское, причемъ во главѣ стоитъ кабинетъ, какъ исполнительная комиссія парламента, и первый министръ, какъ делегатъ господствующей въ данное время партіи.

7) Партійное правленіе значительно облегчается простотою основныхъ противуположностей, раздѣляющихъ общество.

8) По отношенію къ своимъ подданнымъ-туземцамъ англичане проводятъ начало бюрократическаго господства, но бѣлые пользуются въ колоніяхъ широкимъ самоуправленіемъ и, въ иныхъ случаяхъ, колоніи представляютъ почти самостоятельныя государства подъ покровительствомъ метрополіи.

П. Виноградовъ.

Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты.

ГЛАВА I.

Историческій обзоръ.

§ 1.

„Соединенные Штаты не показались мнѣ чуждой для меня страною. Я нашелъ въ нихъ Англію съ нѣкоторыми чертами несходства“,—вотъ какими словами извѣстный англійскій историкъ Фриманъ передаетъ впечатлѣнія, вынесенныя имъ изъ его поѣздки въ Сѣверную Америку [1]).

Справедливость этого замѣчанія бросается въ глаза при изученіи строя американскихъ учрежденій. Мы имѣли уже случай показать, что мѣстное самоуправленіе въ Америкѣ представляетъ намъ не что иное, какъ развитіе въ духѣ демократіи англійской системы приходовъ и графствъ [2]). Съ такимъ же правомъ мы можемъ утверждать, что государственные порядки отдѣльныхъ штатовъ сложились по образцу политическаго устройства метрополіи, что на ихъ губернаторовъ перенесено было большинство прерогативъ англійскаго короля, тогда какъ Верхняя Палата, или Сенатъ, и Нижняя, или собраніе Народныхъ Представителей, въ большей или меньшей степени унаслѣдовали функціи англійскаго Парламента.

Это непосредственное воздѣйствіе англійскихъ порядковъ на американскіе выступаетъ особенно рѣзко при изученіи древнѣйшихъ сводовъ колоніальнаго законодательства, многія постановленія которыхъ цѣликомъ перешли въ текстъ конституцій, принятыхъ отдѣльными штатами. Во второй половинѣ XVII-го вѣка Коннектикутъ и Виргинія одинаково задаются мыслью о кодификаціи дѣйствующаго въ нихъ права. И что же мы находимъ на первыхъ страницахъ этихъ памятниковъ: признаніе, что англійскіе порядки служатъ руководящимъ правиломъ для колонистовъ въ ихъ новой родинѣ. „Мы открыто объявляемъ, пи-

[1]) Some impressions of the United States, by S. Freeman. London. 1883 стр. 10.

[2]) См. нашу статью въ сборникѣ „Мелкая земская единица“.

шуть въ 1661 году творцы Виргинскаго кодекса, что намѣрены придерживаться превосходныхъ и такъ часто подвергавшихся исправленію англійскихъ законовъ". „Хотя въ издаваемыхъ нами постановленіяхъ, заявляютъ въ свою очередь составители Коннектикутскаго свода, мы и отклоняемся подчасъ отъ англійскихъ статутовъ, но это нисколько не говоритъ о нашемъ намѣреніи отвергнуть обязательность законовъ Англіи для жителей нашей колоніи" [1]).

Но если на почвѣ новаго свѣта англійскіе выходцы не прочь были оживить политическіе и гражданскіе порядки своей первоначальной родины, то изъ этого не слѣдуетъ еще, чтобы ихъ дѣятельность сводилась къ простому подражанію. Переселенцы въ громадномъ большинствѣ принадлежали къ тѣмъ классамъ общества, которые болѣе другихъ испытывали на себѣ всѣ невыгодныя стороны аристократическаго характера англійскихъ учрежденій и, въ частности, политическаго преобладанія земельныхъ собственниковъ. Все, что могло содѣйствовать упроченію такого характера и, прежде всего, система правительственнаго назначенія агентовъ исполненія, необходимо встрѣчало рѣшительный отпоръ въ людяхъ, болѣе или менѣе раздѣлявшихъ демократическія тенденціи передовыхъ сектъ протестантизма и той партіи, которая въ эпоху республики и протектората Кромвеля, извѣстна была подъ прозвищемъ нивеляторовъ или уравнителей, буквально „левеллеровъ". Участіе всѣхъ прихожанъ въ выборѣ священниковъ и отсутствіе между послѣдними всякой іерархіи отвѣчаетъ въ равной степени церковному идеалу и пресвитеріанъ, и баптистовъ, и меннонитовъ-квакеровъ.

Перенесенный въ сферу государственнаго устройства, этотъ идеалъ требовалъ участія всѣхъ въ выборѣ, какъ совѣтовъ, такъ и правителей. Разнорѣчіе возникало только по вопросу объ отношеніи свѣтской власти къ духовной.

Тогда какъ послѣдователи Кальвина—пуритане стояли за полное сліяніе обѣихъ властей, прочіе сектанты проводили обратное начало отдѣленія церкви отъ государства.

Преобладаніе первыхъ въ колоніи „Массачусетской бухты" опредѣлило собою на время характеръ Ново-Англійской гражданственности. Не всѣ однако могли примириться съ этой запоздалой попыткой оживить начала библейской теократіи. Протестъ въ пользу религіозной терпимости и отдѣленія церкви отъ государства повелъ, какъ извѣстно, къ отпаденію отъ общаго ствола

[1]) Hennings. Statutes at large of Virginia и the laws of Connecticut. An exact reprint of the original edition of 1673. Harford 1865 г.

колонистовъ послѣдователей Роджера Вильямса и къ образованію ими новаго политическаго тѣла,—Родъ-Эйланда. Рѣшительными противниками всякой теократіи, всякаго соединенія въ однѣхъ рукахъ духовной и свѣтской власти являются, за исключеніемъ пуританъ, всѣ прочія секты англійскаго протестантизма, въ томъ числѣ и квакеры, положившіе начало одному изъ важнѣйшихъ штатовъ—Пенсильваніи.

„Сановникъ, говоритъ одинъ изъ ихъ учителей, Смисъ, не долженъ вмѣшиваться въ дѣла религіи и въ вопросы совѣсти. Онъ призванъ только къ преслѣдованію гражданскихъ правонарушеній, обиды и вреда, нанесенныхъ однимъ человѣкомъ другому". Сказанное о квакерахъ въ равной мѣрѣ относится и къ баптистамъ, браунистамъ, барровистамъ и т. д.

Еще въ Англіи за всѣми этими сектантами упрочилось представленіе, какъ о противникахъ всякой наслѣдственной власти, все равно, короля или лордовъ. Они враги сословныхъ привиллегій и сторонники избранія народомъ законодателей и правителей. Въ одномъ политическомъ памфлетѣ, изданномъ за годъ до реставраціи Стюартовъ, сдѣлана попытка свести къ немногимъ положеніямъ тѣ политическія требованія, какія заявлены были этими первыми по времени англійскими демократами, извѣстными ихъ противникамъ подъ наименованіемъ левеллеровъ. По ихъ мнѣнію, страною должны править законы, въ созданіи которыхъ участвовали бы всѣ граждане чрезъ посредство представителей. Задача сановниковъ—заботиться объ исполненіи законовъ. Опредѣленіе ихъ на службу не должно зависѣть отъ произвола правителя, а отъ выбора народа. Тотъ же народъ въ правѣ требовать, чтобы никакіе налоги не были взимаемы безъ его согласія, выраженнаго каждый разъ черезъ посредство избранныхъ имъ представителей—представителей періодически созываемыхъ. Военная защита страны должна быть вручена милиціи, т. е. тому же народу, вооруженному и поставленному подъ начальство народнаго представительнаго собранія [1]).

Переселившись въ Новый свѣтъ, англійскіе демократы постарались осуществить на дѣлѣ эти идеалы, которымъ реставрація Стюартовъ не позволила упрочиться въ метрополіи. Но поступая такимъ образомъ, они не отказывались въ то же время отъ мысли удержать возможно больше чертъ англійскаго политическаго устройства. Остовъ ихъ учрежденій остался прежнимъ;

[1]) См. „The leveller or the principles and maxims concerning governement etc. въ Harleian Miscellanies, т. VII, стр. 37.

но въ него проникъ новый духъ, духъ демократическаго ученія, развившагося на почвѣ критики существующихъ порядковъ и на первыхъ попыткахъ внести начало народовластія въ организацію, если не государства, то церкви.

При такихъ условіяхъ неудивительно, если колоніальныя учрежденія оказались не болѣе, какъ демократизированными англійскими.

При господствѣ въ колоніяхъ Новой Англіи, въ частности въ Массачусетсѣ и Нью-Гевенѣ, теократическихъ тенденцій, весьма наглядно выступаетъ также, съ одной стороны, слѣдованіе ими англійскому образцу, а, съ другой, пристрастіе ихъ къ народовластію. Какъ и въ Англіи, приходъ признается въ колоніи „Массачусетской бухты" низшимъ органомъ не только мѣстнаго, но и обще-государственнаго управленія. Собраніе прихода (англійская general Vestry) выбираетъ депутатовъ въ общее собраніе страны (въ такъ наз. General court). Отъ этого послѣдняго зависитъ назначеніе на всѣ должности, начиная отъ губернатора колоніи, и оканчивая ея совѣтниками, казначеемъ и т. д. Демократическія пристрастія сказываются въ требованіи ежегоднаго возобновленія выборовъ, ежегоднаго созыва общаго собранія и постановки въ немъ рѣшеній простымъ большинствомъ голосовъ[1]).

Въ Коннектикутѣ, согласно кодексу его законовъ отъ 1673 года, должность губернатора также является избирательной, но, въ отличіе отъ Массачусетса, выборъ принадлежитъ не законодательному собранію, а народу, всѣмъ, какъ значится, совершеннолѣтнимъ гражданамъ. Рядомъ съ губернаторомъ, мы находимъ въ Коннектикутѣ Общее Собраніе выборныхъ или представителей. Оно имѣетъ законодательныя функціи, установляетъ налоги и занимается ихъ разверсткой. Ему принадлежитъ также право суда надъ всѣми исполнительными органами за преступленія по должности. И Массачусетсу, и Коннектикуту, какъ и всѣмъ прочимъ англійскимъ колоніямъ на Атлантическомъ Океанѣ, извѣстенъ англійскій институтъ присяжныхъ, т. е. участіе народа въ судоговореніи, при томъ безъ тѣхъ ограниченій, какія создаетъ въ Англіи требованіе отъ присяжнаго дохода въ сорокъ шиллинговъ съ фригольда или полной собственности.

Въ Пенсильваніи мы встрѣчаемся съ тою же системой избранія на всѣ должности и съ тѣмъ же народнымъ участіемъ въ законодательствѣ и налоговомъ обложеніи, участіемъ черезъ посредство представителей. И здѣсь, какъ въ Колоніяхъ Новой

[1]) См. Remarks on the early laws of Massachussets bay with the Code adopted in 1641.

Англіи, дѣйствуетъ институтъ присяжныхъ; одно руководительство преніями принадлежитъ постояннымъ судьямъ.

Въ Виргиніи, согласно кодексу 1661 года, каждое графство посылаетъ трехъ депутатовъ на ежегодно повторяющіяся собранія мѣстнаго парламента. Съ эпохи реставраціи выборъ депутатовъ по англійскому образцу снова сосредоточивается исключительно въ рукахъ земельныхъ собственниковъ или фригольдеровъ. Заселенная членами господствующей церкви, иначе говоря англиканцами, чуждыми демократическимъ тенденціямъ передовыхъ сектъ протестантизма, Виргинія болѣе Новой Англіи приближается по характеру своихъ учрежденій къ государственнымъ порядкамъ метрополіи. Губернаторъ попадаетъ на должность не по избранію, а въ силу назначенія короля. Управленіе всецѣло сосредоточено въ его рукахъ. Онъ назначаетъ всѣхъ второстепенныхъ чиновниковъ колоніи. Одно законодательство и налоговое обложеніе остаются въ вѣдѣніи народныхъ представителей. Съ 1776 года вполнѣ упрочивается двух-камерная система. Общее Собраніе составлено изъ Сената и Палаты Делегатовъ. Съ этого времени выборъ самого губернатора переходитъ въ руки членовъ обѣихъ Палатъ [1]).

Теченіе Потомака съ самого начала отдѣлило, да и теперь еще отдѣляетъ, два американскихъ міра — Сѣверный и Южный. На область къ Югу отъ этой рѣки не распространилось видоизмѣняющее вліяніе англійскаго раскола, демократизація имъ унаслѣдованнаго отъ предковъ государственнаго строя. Въ конституціяхъ Южныхъ Штатовъ, по образцу Виргиніи, уцѣлѣло поэтому болѣе чертъ англійскаго аристократическаго строя. Это не помѣшало, однако, Южнымъ Штатамъ усвоить себѣ вполнѣ начала народнаго представительства и народнаго участія въ судѣ въ формѣ института присяжныхъ, первоисточникомъ которыхъ надо считать Англію.

§ 2.

Переходъ колоній въ самостоятельныя политическія тѣла только содѣйствовалъ развитію и расширенію въ нихъ начала народнаго избранія. Съ отпаденіемъ отъ Англіи исчезло право назначенія губернаторовъ королемъ и пришлось передать его въ руки всего гражданства или однихъ его представителей, другими словами—законодательнымъ камерамъ. Первая практика установилась въ Новой Англіи и въ Штатѣ Нью-Іоркъ, да и то въ

[1]) См. Poore Federal and state constitutions and colonial charters, т. II стр. 1910.

формѣ двойныхъ выборовъ, т. е. сперва выборщиковъ избирателями, а затѣмъ губернатора выборщиками. Наоборотъ, назначеніе губернатора Палатами сдѣлалось общимъ правиломъ на протяженіи всѣхъ прочихъ штатовъ [1]). Нельзя сказать, однако, чтобы такіе порядки свидѣтельствовали о полномъ торжествѣ въ Америкѣ демократическихъ началъ. Дѣло въ томъ, что свобода выбора продолжала быть ограниченной. Конституціи отдѣльныхъ штатовъ приняли мѣры къ тому, чтобы губернаторами назначаемы были лица, принадлежащія къ землевладѣльческому классу. Во многихъ штатахъ цензъ былъ высокій; отъ избираемаго требовалось владѣніе, гдѣ пятью стами акровъ фригольда, т. е. полной собственности, а гдѣ—капиталомъ и землею на сумму въ тысячу и болѣе фунтовъ стерлинговъ. Принадлежность къ христіанскому вѣроисповѣданію, а въ нѣкоторыхъ штатахъ и къ числу послѣдователей протестантизма, также считалась необходимой. Кандидатъ въ губернаторы долженъ былъ удовлетворить еще двумъ условіямъ, имѣть не менѣе 30, а кое гдѣ и 35 лѣтъ, и принадлежать къ числу лицъ, прожившихъ въ Штатѣ не менѣе 4, 5. 6 или 7 лѣтъ. Нѣкоторыя конституціи прибавляли еще одно требованіе: кандидатъ долженъ былъ прожить предварительно въ предѣлахъ федераціи не менѣе двѣнадцати лѣтъ [2]).

Въ XVIII вѣкѣ должность губернатора носила въ значительной степени военный характеръ. Начальство надъ милиціей и нерѣдко руководительство отрядами, посланными для усмиренія индѣйцевъ, входили въ число его функцій въ такой же мѣрѣ, какъ и направленіе всей внутренней политики. При губернаторѣ имѣлся своего рода тайный совѣтъ, подобіе англійскаго; изъ него со временемъ образовалась въ большинствѣ штатовъ высшая палата или сенатъ. Подобно англійскому королю, губернаторъ пріобрѣлъ право тормозить своимъ veto законодательную дѣятельность представительной камеры; подобно ему онъ осуществлялъ и наиболѣе драгоцѣнное преимущество главы государства—право помилованія. Но въ дѣлѣ назначенія чиновниковъ и судей губернаторъ дѣйствовалъ не единолично, а съ участія своего совѣта. Есть основаніе думать, что эта практика прошла не безслѣдно и для составителей федеральной конституціи. Она внушила имъ мысль обставить тою же гарантіей безпристрастія и выборъ президентомъ судей и чиновниковъ Соединенныхъ Штатовъ. Обязанности, падавшія въ этомъ отно-

[1]) См. A constitutionnal history of the Amerikan people by Fr. Newton Thorpe 1898 г., т. I, стр. 85.

[2]) Ibid., т. I, стр. 82 и 83.

шеніи на членовъ совѣта губернатора, принадлежатъ въ предѣлахъ федераціи—членамъ Сената. Одной изъ существеннѣйшихъ функцій губернатора, позволявшей ему такъ или иначе вліять на дѣятельность законодательной власти, было право обращаться въ началѣ сессіи къ представительнымъ камерамъ съ особымъ манифестомъ, которымъ ставилась на видъ необходимость или польза тѣхъ или другихъ мѣропріятій. Палаты въ прежнее время сплошь и рядомъ согласовали свою дѣятельность съ этими совѣтами. Въ настоящее время губернаторскія посланія передаются на разсмотрѣніе членамъ назначеннаго Камерами Комитета и обыкновенно оставляются безъ вниманія[1]). При губернаторѣ имѣлся помощникъ, призванный заступить его мѣсто въ случаѣ преждевременной кончины. Онъ носилъ титулъ лейтенанта или еще вице-президента. И съ этой стороны Конституціи Штатовъ подготовили мѣропріятія, принятыя при созданіи Уніи. Федеральная Конституція включила въ число своихъ нормъ постановленіе о выборѣ, рядомъ съ президентомъ, и особаго вице-президента.

Губернаторъ, въ противность англійскому королю, былъ отвѣтственъ за преступленія, совершенныя имъ по службѣ. Обвиненіе его въ однихъ Штатахъ принадлежало Камерѣ Представителей, такъ въ Нью-Іоркѣ и Виргиніи; въ другихъ — комиссіи присяжныхъ (grand-jury), такъ въ Сѣверной Каролинѣ[2]).

Что касается до членовъ совѣта при губернаторѣ, то они выбираемы были народными представителями, сперва въ ихъ совокупности, затѣмъ по избирательнымъ округамъ. Когда упрочился послѣдній порядокъ, назначеніямъ приданъ былъ партійный характеръ[3]).

Въ числѣ лицъ, опредѣляемыхъ на службу губернаторомъ, мы находимъ высшаго исполнительнаго чиновника графства, извѣстнаго въ Америкѣ, какъ и въ Англіи, подъ наименованіемъ шерифа. Такой порядокъ держался впрочемъ не во всѣхъ Штатахъ. Во многихъ должность эта была выборная.

Тоже выборное начало распространено было въ меньшинствѣ Штатовъ и на судей; но послѣдніе обязаны были своимъ назначеніемъ представительнымъ Палатамъ, а не особымъ выборщикамъ, получавшимъ свои полномочія отъ избирателей. Въ большинствѣ Штатовъ губернаторъ, дѣйствуя съ вѣдома и согласія своего совѣта, призывалъ тѣхъ или другихъ лицъ къ отправленію судебныхъ функцій, обыкновенно не на срокъ, а, какъ въ

[1]) Ibid., т. I стр. 85—87.
[2]) Ibid., т. I стр. 88.
[3]) Ibid., т. I стр. 88.

Англіи, пожизненно, или, употребляя формулу, освященную британской практикой, „до тѣхъ поръ, пока судьи будутъ вести себя хорошо" (during good behaviour). Это значитъ, что на дѣлѣ они были несмѣняемы до момента постановки противъ нихъ уголовнаго приговора. Но несмѣняемость не освобождала ихъ отъ возможности быть переведенными изъ одного округа въ другой. Судьи вѣдали гражданскія и уголовныя дѣла при участіи присяжныхъ, опять таки по англійскому образцу. Ихъ приговоры въ апелляціонномъ порядкѣ признавались окончательными [1]).

Что касается до законодательной власти, то она принадлежала представительнымъ палатамъ. Въ выборѣ депутатовъ участвовало одно бѣлое населеніе. Исключеніе въ этомъ отношеніи представляли только два Штата—Массачусетсъ и Нью-Гэмпширъ [2]). Ни о какомъ всеобщемъ голосованіи даже бѣлыхъ не было еще и помину. Избирателями могли быть одни владѣльцы недвижимой собственности или фригольда. Не всякое имѣніе давало такое право; требовалась извѣстная величина владѣнія, напр., 50 акровъ, или извѣстная цѣнность его (отъ 30 до 100 фунтовъ стерлинговъ), или, наконецъ, опредѣленная минимальная доходность, такъ, напримѣръ, въ Нью-Іоркѣ — не менѣе 40 шиллинговъ, очевидно въ полномъ соотвѣтствіи съ нормами англійскаго законодательства [3]).

При отсутствіи собственности нѣкоторые Штаты довольствовались платежомъ прямой подати. Но другіе видѣли въ этомъ только дополнительное требованіе. Такимъ же добавочнымъ условіемъ считалась принадлежность къ числу лицъ, избравшихъ Штаты своимъ мѣстожительствомъ за послѣдніе шесть или двѣнадцать мѣсяцевъ, а кое гдѣ, какъ, напримѣръ, въ Южной Каролинѣ, вѣра въ Бога, загробную жизнь и наказаніе за грѣхи [4]).

Агитація въ пользу расширенія избирательнаго права началась въ Америкѣ почти одновременно съ Англіей, т. е. съ конца XVIII-го столѣтія. Когда новые Штаты присоединены были къ уніи первоначальныхъ тринадцати, въ ихъ конституціи уже введены были нѣкоторыя нормы къ расширенію избирательнаго права. Въ конституціи Миссисипи отъ 1817-го года нѣтъ болѣе рѣчи о какомъ либо имущественномъ цензѣ [5]), а только о 21-лѣтнемъ возрастѣ кандидата и пребываніи его въ Штатѣ не менѣе одного года. Тоже можетъ быть сказано и о конституціи Луизіаны отъ 1812 года [6]).

---

[1]) Ibid., стр. 90.
[2]) Ibid., стр. 93.
[3]) Ibid., стр. 94 и 95.
[4]) Ibid., стр. 94 и 95.
[5]) Poore. т. II стр. 1056, ст. 3 § I.
[6]) Poore, т. I стр. 701 ст. 2 § VIII.

Долѣе удержались цензовыя ограниченія для депутатовъ и сенаторовъ. Изъ составленныхъ Сорпомъ таблицъ видно, что въ теченіе всей первой половины XIX-го вѣка къ требованію о платежѣ кандидатомъ прямой подати въ предѣлахъ Штата и округа присоединялось кое гдѣ, напримѣръ, въ той же Луизіанѣ и томъ же Миссисипи, еще одно—владѣнія землею на правѣ собственности. Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ указанъ даже минимумъ числа акровъ, дававшихъ право быть выбраннымъ въ депутаты (такъ 150 въ Миссисипи), въ другихъ минимумъ того, что должно было стоить такое имѣніе, напр., 500 долларовъ въ Луизіанѣ. Для сенаторовъ имущественный цензъ повышенъ былъ вдвое [1]).

Всѣ ограниченія подобнаго рода совершенно отпадаютъ въ конституціяхъ второй половины XIX-го вѣка. Выписываю для примѣра постановленія конституціи Иллинойса отъ 1870 года о выборѣ депутатовъ и сенаторовъ: „никто не можетъ быть сенаторомъ, разъ онъ не достигъ 25-лѣтняго возраста, ни представителемъ—ранѣе 21-лѣтняго. Никто не можетъ быть депутатомъ, ни сенаторомъ, если не принадлежитъ къ числу гражданъ Штатовъ и не прожилъ пяти лѣтъ въ предѣлахъ своего Штата и два года въ округѣ, отъ котораго онъ будетъ избранъ". Ни о какихъ дальнѣйшихъ условіяхъ, ни о какихъ требованіяхъ имущественнаго характера конституція Иллинойса не говоритъ ни слова [2]). Если прибавить, что въ одномъ изъ параграфовъ вошедшаго въ нее „билля о правахъ" значится, что всѣ выборы должны быть свободны и основаны на равенствѣ (all elections shall be free and equal) [3]), то въ умѣ не останется ни малѣйшаго сомнѣнія насчетъ отсутствія въ Иллинойсѣ въ наши дни всякаго избирательнаго ценза. Но тоже можетъ быть сказано въ равной степени о всѣхъ новѣйшихъ конституціяхъ Штатовъ. Измѣненія, внесенныя въ болѣе раннія, постоянно содержатъ въ себѣ мѣропріятія, благопріятныя расширенію избирательнаго права. Такъ, въ томъ дополненіи (amendment), какое конституція Массачусетса получила еще въ 1840 году, уже значится буквально: владѣніе фригольдомъ или другимъ недвижимымъ имуществомъ не будетъ требоваться для занятія поста народнаго представителя ни въ одной изъ двухъ камеръ „Общаго Собранія" (general court), названіе, подъ которымъ извѣстенъ мѣстный парламентъ [4]).

Съ пониженіемъ, а затѣмъ и полной отмѣной избирательнаго

[1]) Thorpe, т. II стр. 409—412.
[2]) Poore, т. I стр. 472 ст. IV § 3.
[3]) Ibid., т. I стр. 472 ст. 2 § 18.
[4]) Poore, т. I стр. 977.

ценза для депутатовъ и сенаторовъ, совпадаетъ упраздненіе и тѣхъ требованій имущественнаго характера, какія конституціи XVIII-го вѣка и первой четверти XIX-го ставили по отношенію къ выбору губернатора и его совѣтниковъ. Сорпъ замѣчаетъ, что съ 30-хъ годовъ, со времени призидентства Андрея Джаксона и пересмотра конституцій отдѣльныхъ штатовъ въ демократическомъ смыслѣ, губернаторъ повсюду сдѣлался народнымъ избранникомъ [1]). Съ того же времени стали исчезать всякаго рода ограниченія имущественнаго характера по отношенію къ выбору его совѣтниковъ. Подтвержденіе этому мы находимъ въ тѣхъ дополненіяхъ, какимъ подверглась конституція Массачусетса въ 1840-мъ году. Въ нихъ прямо значится, что никакихъ требованій насчетъ владѣнія имуществомъ не можетъ быть предъявлено къ лицамъ попадающимъ въ составъ Совѣта при Губернаторѣ [2]).

Англійское вліяніе въ устройствѣ народнаго представительства въ Штатахъ Сѣверной Америки сказалось не только въ почти повсемѣстномъ господствѣ двухкамерной системы, но и въ томъ, что денежные билли, согласно практикѣ, установившейся въ Англіи еще съ XV-го столѣтія [3]), обыкновенно возникаютъ въ Штатахъ въ Нижней Палатѣ, какъ представляющей собою налоговыхъ плательщиковъ. Этотъ принципъ открыто высказанъ въ текстѣ американскихъ конституцій. Такъ въ конституціи Делавара отъ 1831 года мы читаемъ: „Всѣ билли, обезпечивающіе государству полученіе извѣстнаго дохода (all bills for raising revenue), должны исходить отъ Палаты Общинъ, но сенатъ можетъ предлагать производство въ нихъ, какъ и въ другихъ билляхъ, тѣхъ или иныхъ измѣненій [4]). То же правило цѣликомъ воспроизведено въ конституціи Георгіи отъ 1865-го года [5]) и составляетъ болѣе или менѣе общее правило. Можно указать, однако, и на рядъ исключеній. То обстоятельство, что Верхняя Палата въ Америкѣ не есть аристократическая камера, что ее нельзя поэтому приравнять къ англійской палатѣ лордовъ, причина тому, что здѣсь не было и ближайшаго основанія настаивать на присвоеніи одной Нижней Палатѣ права налогового обложенія націи. Конституція Теннесси отъ 1796 года первая высказалась въ пользу той мысли, что денежные билли могутъ

---

[1]) Thorpe, т. I, стр. 85.
[2]) Poore, т. I, стр. 977.
[3]) См. Stubbs. Constitutionnyl History, т. III.
[4]) Poore, т. I, стр. 292, ст. 2, § 14.
[5]) Ibid., т. I, стр. 405.

возникать одинаково и въ той, и въ другой камерѣ. Съ 1800 года рядъ конституцій послѣдовалъ этому примѣру [1]).

Демократическій характеръ американскихъ учрежденій достаточно объясняетъ намъ тотъ фактъ, что начиная отъ губернаторовъ, переходя къ сенаторамъ и кончая депутатами, всѣ народные избранники одинаково служатъ на жалованьѣ.

Другое отличіе американскихъ законодательныхъ палатъ отъ англійскихъ составляетъ ограниченіе ихъ полномочій, не только въ виду существованія рядомъ съ ними федеральныхъ камеръ или конгресса, но и благодаря тому, что самодержавная власть въ Америкѣ считается принадлежащей не парламенту, какъ въ Англіи, а народу. Послѣдній переноситъ на собранія своихъ представителей извѣстныя только функціи государственнаго суверенитета и удерживаетъ остальныя за собою. Съ середины XIX-го столѣтія въ конституціи отдѣльныхъ Штатовъ проникло правило, запрещающее палатамъ подымать въ законодательномъ порядкѣ вопросъ объ установленіи банковъ, государственной лоттереи, монополій, легальнаго размѣра процентовъ и т. д. Наиболѣе извѣстная изъ этихъ нормъ касается установленія рабства сперва въ Штатахъ къ сѣверу отъ рѣки Миссисипи, а со времени президентства Линкольна и побѣды Сѣвера надъ Югомъ въ любомъ изъ государствъ федераціи [2]). Первый примѣръ подобныхъ ограниченій представила конституція Огайо отъ 1802 г. Въ ней значится, что въ этомъ штатѣ не можетъ быть создано ни рабства, ни крѣпостничества, или принудительной работы иначе, какъ въ наказаніе за преступленіе. Въ той же статьѣ, распадающейся на цѣлыхъ двадцать восемь параграфовъ и обнимающей собою всѣ тѣ постановленія, которыя обыкновенно входятъ въ составъ декларацій или билля о правахъ, мы встрѣчаемъ и слѣдующую достопамятную норму: не можетъ быть проведенъ въ палатахъ законъ, лишающій бѣдныхъ равнаго участія съ богатыми въ посѣщеніи школъ, академій, колледжей и университетовъ, содержимыхъ на счетъ Государства [3]). Запретъ создавать сословныя отличія, упоминаемый названной статьей и воспроизведенный рядомъ конституцій, можетъ въ равной степени быть отнесенъ къ числу тѣхъ ограниченій, какія

[1]) Thorpe, т. I, стр. 75.

[2]) Thorpe, т. II, стр. 417.

[3]) Изъ тѣхъ средствъ, какія доставила уступка федеральнымъ правительствомъ части національныхъ имуществъ на цѣли народнаго образованія (о чемъ впереди).

самодержавный народъ наложилъ въ Америкѣ на законодательныя права представительныхъ палатъ.

Мы еще будемъ имѣть случай вернуться къ этому предмету, говоря о характерныхъ особенностяхъ американскаго политическаго уклада. Въ настоящее же время мы закончимъ нашъ очеркъ государственнаго строя отдѣльныхъ штатовъ упоминаніемъ о томъ, что единственной формой контроля въ нихъ народнаго представительства за управленіемъ является право обжалованія дѣйствій чиновниковъ, начиная отъ губернатора и оканчивая его ставленниками, передъ высшей палатой, и не иначе, какъ по обвиненію нижней или, въ замѣнъ ея, комиссіей присяжныхъ. Поводомъ къ такому судебному разбирательству, какъ значится, напримѣръ, въ текстѣ конституціи Массачусетса отъ 1780-го года можетъ быть дурное поведеніе при отправленіи служебныхъ обязанностей (misconduct and maladministration in their offices [1]).

Это значитъ, что отвѣтственность органовъ исполненія въ Америкѣ не носитъ политическаго характера. Они не поставлены въ необходимость покинуть службу потому, что направленіе ими государственной машины не отвѣчаетъ желанію большинства депутатовъ и сенаторовъ. Въ этомъ нѣтъ ничего удивительнаго, разъ мы примемъ во вниманіе строгое обособленіе американскихъ властей другъ отъ друга и отсутствіе въ штатахъ уніи чего либо подобнаго англійской системѣ кабинета, т. е. солидарнаго министерства, члены котораго принадлежали бы къ парламентскому большинству.

§ 3.

Не только республиканская форма правленія составляетъ выдающуюся черту американской свободы, говоритъ извѣстный въ новомъ свѣтѣ публицистъ Либеръ. Рядомъ съ этимъ мы должны указать еще на принципъ федеративнаго устройства. Творцы нашей конституціи смѣло задались мыслью примѣнить представительную систему съ ея двумя палатами къ государству союзному. Примѣра этому еще не знала исторія. Нидерланды, не разъ служившіе образцомъ для нашихъ предковъ, давшіе имъ самое имя ихъ союза, въ то же время не представляли своимъ устройствомъ примѣра осуществленія этого принципа. Американцы первые вызвали его къ жизни и это важнѣйшій вкладъ,

[1]) Poore, т. I, стр. 963. Сравни конституцію Нью-Іорка (т. II, стр. 1337, 1346, 1358 и 1368); Огайо (т. II, стр. 1456, 1460, 1468, 1470); Пенсильваніи (т. II. стр. 1529, 1545, 1552, 1561, 1582) и Виргиніи (т. II стр. 1911, 1917, 1982, 1843, 1862).

сдѣланный ими въ общую сокровищницу политической мудрости. Несомнѣнно, что федеральное устройство есть та сторона американскихъ учрежденій, которой Новый Свѣтъ болѣе, чѣмъ всякимъ другимъ политическимъ началомъ или учрежденіемъ, въ состояніи оказать воздѣйствіе на различнѣйшія части міра. Голоса въ пользу федеральной республики уже въ наше время раздаются въ Австраліи и эта республика должна быть устроена по образцу нашей. Швейцарія, насколько она видоизмѣнила форму своего стариннаго союза, по ея собственному сознанію, явилась нашей прямой подражательницей [1]). Федерація сѣвероамериканскихъ колоній Англіи, прибавимъ мы отъ себя, въ такой же мѣрѣ можетъ быть признана видоизмѣненіемъ союзнаго устройства Соединенныхъ Штатовъ, въ какой сѣверо-германскій союзъ и современная Германская Имперія. „Смѣлость и вмѣстѣ съ тѣмъ осторожность, какую нашу предки обнаружили въ созданіи американской федераціи, говоритъ тотъ же Либеръ, даютъ намъ право сказать, что обнародованіе конституціи Соединенныхъ Штатовъ есть одно изъ величайшихъ событій въ мірѣ". Подобно тому, какъ англійскую конституцію слѣдуетъ признать самымъ совершеннымъ государственнымъ организмомъ, когда либо созданнымъ прогрессивнымъ ходомъ исторіи, говоритъ въ свою очередь Гладстонъ, такъ точно американская есть величайшее и наиболѣе удивительное твореніе, когда либо вызванное къ жизни геніемъ одного человѣка.

Какъ американскій, такъ и англійскій писатели одинаково склонны приписывать федеральной конституціи выдающуюся роль въ дѣлѣ созданія современнаго величія Соединенныхъ Штатовъ. Надо быть по истинѣ слѣпымъ или добровольно навязать на глаза повязку, чтобы вмѣстѣ съ Клодіо Жане отнести источникъ этого величія къ случайному стеченію благопріятныхъ обстоятельствъ, преимущественно экономическаго характера. Необходимость въ федеративной связи рано стала чувствоваться и самими колоніями, и метрополіей. Каждая колонія въ отдѣльности была слишкомъ слаба, чтобы съ успѣхомъ противодѣйствовать какъ напору французскихъ силъ съ сѣверной границы, такъ и поддерживаемымъ нерѣдко тѣми же французами побѣгамъ краснокожихъ, поселенныхъ къ западу отъ Аллеганской цѣпи. Губернаторы отдѣльныхъ колоній постоянно указывали англійскому министерству на пользу установленія общаго фонда для цѣлей военной обороны, такъ какъ въ послѣдней заинтере-

[1]) Lieber. On civil liberty, стр. 258.

сованы были одинаково всѣ и каждое изъ отдѣльныхъ правительствъ. Это всеобщее сознаніе необходимости соединиться имѣло своимъ послѣдствіемъ созваніе съѣзда делегатовъ отъ колоній въ Олбани (столицѣ штата Нью-Іоркъ) въ 1748 году. На этомъ конгрессѣ и былъ представленъ первый по времени проектъ соединенія американскихъ колоній въ одну унію. Честь почина въ этомъ дѣлѣ принадлежитъ великому Франклину. Мы имѣемъ передъ собою его проектъ, существеннѣйшія черты котораго восприняты были федеральной конституціей. До насъ дошло также изложеніе Франклиномъ мотивовъ къ установленію союза. Непосредственное изученіе этихъ памятниковъ—лучшее средство узнать политическіе вкусы американцевъ прошлаго вѣка и причины, поведшія къ ихъ развитію. Уже давно чувствуется, говоритъ Франклинъ въ своихъ „Соображеніяхъ о необходимости федеральной уніи“, что безъ нея невозможна серьезная защита противъ общаго врага. Когда являлась необходимость въ совмѣстной и одновременной помощи, препирательства палатъ съ ихъ губернаторами являлись къ тому существеннымъ препятствіемъ. Одинъ штатъ сваливалъ на другой всѣ издержки военнаго похода, ссылаясь на то, что менѣе его заинтересованъ въ успѣхѣ общаго предпріятія. Большинство штатовъ обыкновенно выжидало рѣшенія вопроса о субсидіяхъ штатами, непосредственно въ войнѣ, боясь обѣщать болѣе другихъ, возложить на себя большую чѣмъ слѣдуетъ долю общихъ издержекъ. Послѣдствія такого порядка вещей были самыя печальныя. Неоднократно американскія войска, не получивъ во время нужнаго подкрѣпленія, принуждаемы были отступить передъ натискомъ непріятеля, нерѣдко также возстанія индѣйцевъ въ мѣстностяхъ къ западу отъ Аллеганъ вели къ чуть не поголовному истребленію европейскихъ піонеровъ, тщетно молившихъ о помощи деньгами и войскомъ. Чтобы положить конецъ военному безсилію, ясно сознаваемому ими самими, Франклинъ признаетъ необходимымъ установленіе между ними союза или уніи. Оставался нерѣшеннымъ вопросъ о томъ, кѣмъ должна быть создана подобная унія, самими ли колоніальными правительствами путемъ добровольнаго присоединенія ихъ одинъ за другимъ къ общему союзу, или же насильственно путемъ изданія закона на этотъ счетъ англійскимъ парламентомъ, закона, обязательнаго для всѣхъ колоній. Франклинъ утверждаетъ, что ревность, съ которой каждое правительство охраняетъ свое автономное существованіе и которая, какъ мы увидимъ впослѣдствіи, явилась главнымъ препятствіемъ на пути созданія американской федера-

ціи, заставила его съ самаго начала высказаться въ пользу установленія союза метрополіей, въ пользу созданія спеціальнаго о томъ статута англійскимъ парламентомъ. Существеннѣйшія черты предложеннаго Франклиномъ проекта федеральной конституціи слѣдующія: верховная власть въ федераціи должна принадлежать президенту, по назначенію англійскаго короля, и представительному собранію, составленному изъ лицъ, избранныхъ не народомъ, а собраніями отдѣльныхъ колоній. Средства на содержаніе президента должны быть доставлены англійскимъ правительствомъ. Отдѣльные штаты посылаютъ въ федеральное собраніе неравное число представителей, смотря по числу населенія; большіе—7, 6 или 5 меньшіе—4, 3 и 2; число всѣхъ членовъ—48. Наибольшее число депутатовъ получаетъ въ собраніи колонія „Массачусетской бухты" и „Виргинія", именно каждая 7 человѣкъ, наименьшее Нью-Гемпширъ (2 человѣка). Минимумъ числа депутатовъ указанъ въ два человѣка по той причинѣ, что при посылкѣ не болѣе, какъ одного, та или другая колонія могла бы остаться не представленной вовсе по случаю болѣзни или задержки ея избранника. Это то самое соображеніе, какое въ 1787 году приведено будетъ въ пользу установленія того же числа делегатовъ въ сенатъ уніи. Число депутатовъ, посылаемыхъ каждымъ штатомъ, не должно быть прямо пропорціонально его населенію; иначе Виргинія или Мерилэндъ получили бы каждый не семь сенаторовъ, какъ предлагаетъ проектъ Франклина, а несравненно большее число; вѣдь населеніе каждаго изъ этихъ штатовъ, по меньшей мѣрѣ, въ двадцать разъ превышаетъ своей численностью населеніе Нью-Гэмпшира съ его двумя сенаторами. Въ этомъ отсутствіи въ проектѣ Франклина прямого соотвѣтствія между числомъ депутатовъ и числомъ жителей можно видѣть зародышъ того начала, которое положено въ основу современной системы устройства верхней палаты Конгресса или Сената. Въ немъ всѣ штаты представлены равнымъ числомъ уполномоченныхъ на томъ основаніи, что эта камера является представителемъ не населенія штатовъ, а самихъ этихъ штатовъ. Штаты же по существу принадлежащихъ имъ верховныхъ правъ— величины равныя между собою. Проектъ Франклина, предлагавшаго создать только одну палату, не проводилъ строгаго отличія между представительствомъ народа и представительствомъ правительствъ. Это и сказалось въ немъ установленіемъ такой системы представительнаго устройства, которая, такъ сказать, является средней между представительствомъ жителей, требовавшимъ пропорціональности, и представительствомъ правительствъ,

допускавшимъ начало равенства въ числѣ депутатовъ. То же смѣшеніе двухъ принциповъ—представительства народа и представительства правительствъ—выступаетъ въ требованіи, чтобы депутаты въ федеральное собраніе были избираемы не прямо народомъ каждаго отдѣльнаго штата, а представительными палатами этихъ штатовъ. Это начало было удержано въ текстѣ первоначальной конфедераціи 13 штатовъ. Оно перешло и въ федеральную конституцію, но не какъ общее правило, одинаково примѣнимое къ избранію депутатовъ и сенаторовъ, а только по отношенію къ выбору послѣднихъ. Собраніе отъ штатовъ по проекту Франклина должно быть созываемо по крайней мѣрѣ разъ въ годъ и чаще, если того пожелаетъ, по меньшей мѣрѣ, семеро изъ его членовъ; они должны каждый разъ обращаться съ просьбою о созывѣ къ губернатору. Собраніе засѣдаетъ ежегодно не менѣе шести недѣль. Ранѣе этого срока оно не можетъ быть распущено. Во все время продолженія сессіи преніями руководитъ избранный собраніемъ предсѣдатель, который носитъ одинаковое съ англійскимъ наименованіе спикера—„говоруна". Всѣ эти правила въ существеннѣйшихъ чертахъ заимствованы были Франклиномъ изъ англійской конституціи. Они перешли со временемъ и въ федеральную. Въ чемъ проектъ Франклина отступаетъ отъ постановленій англійской конституціи, такъ это въ правилѣ о денежномъ вознагражденіи депутатовъ. Англійская конституція, какъ основанная на идеѣ дарового служенія высшихъ сословій государству, не знала, да и доселѣ не знаетъ, начала вознагражденія депутатовъ. Даровая служба предполагаетъ существованіе богатой и проникнутой общественными интересами аристократіи. Но она же затрудняетъ доступъ къ государственной дѣятельности лицамъ незажиточнымъ и неимущимъ. Только при вознагражденіи за службу возможно составить палаты изъ членовъ демоса.

Конституціи отдѣльныхъ штатовъ первыя сознали безусловность такого требованія. Ихъ примѣру и слѣдовалъ Франклинъ, требуя вознагражденія депутатовъ. Мнѣ нечего говорить, что принципъ вознагражденія удержанъ и въ наше время; слѣдовательно, и въ этомъ отношеніи проектъ Франклина является подготовителемъ федеральной конституціи Соединенныхъ Штатовъ. Вознагражденіе, опредѣленное Франклиномъ депутатамъ, кажется намъ весьма ничтожнымъ: десять шиллинговъ въ день во все время продолженія сессіи и во все время путешествія къ мѣсту созыва и домой; при этомъ двадцать миль считаются минимумомъ, какой каждый депутатъ долженъ дѣлать въ одинъ день пути. Постояннымъ мѣстомъ пребыванія федеральнаго

собранія Франклинъ избралъ свой родной городъ—Филадельфію. Въ его глазахъ городъ этотъ былъ центральнымъ для колоній и онъ весьма обстоятельно останавливается на томъ соображеніи, что даже изъ наиболѣе отдаленныхъ пунктовъ, напримѣръ Нью-Гэмпшира или Южной Каролины можно прибыть въ нее, путешествуя верхомъ въ теченіе 15—20 дней. Филадельфія осталась резиденціей федеральнаго правительства и во все время существованія конфедераціи. Федеральная конституція 1787 г. первая потребовала установленія для ея органовъ спеціальной столицы, расположенной въ округѣ, такъ сказать, нейтральномъ или независимомъ отъ вліяній частныхъ правительствъ штатовъ. Такой округъ и былъ созданъ благодаря уступкѣ пограничной области, съ одной стороны, Виргиніей, съ другой—Пенсильваніей. Эта область прямо подчинена была Конгрессу. Въ ней основанъ городъ, который уже со временъ Вашингтона становится правительственнымъ центромъ Соединенныхъ Штатовъ и носитъ имя перваго изъ американскихъ президентовъ. Спрашивается теперь, какія функціи предоставляетъ федеральному правительству проектъ Франклина? Цѣлью установленія уніи была прежде всего оборона штатовъ противъ внѣшнихъ враговъ. Ею опредѣлился и характеръ тѣхъ предметовъ вѣдомства, которые въ проектѣ Франклина предоставлены федеральному правительству. Столкновенія съ индѣйцами въ это время были обычны. Не удивительно, если федеральное правительство надѣлено было Франклиномъ правомъ завѣдывать всѣми сношеніями съ краснокожими, заключать съ ними трактаты, покупать у нихъ земли, объявлять имъ войну и заключать съ ними миръ. Характеромъ преслѣдуемой цѣли объясняется также предоставленіе Франклиномъ федеральному правительству заботы о рекрутированіи войскъ, сооруженіи фортовъ, постройкѣ военныхъ кораблей и защитѣ торговаго судоходства по морямъ, рѣкамъ и озерамъ. Осуществленіе всѣхъ этихъ задачъ, очевидно, требуетъ значительныхъ средствъ. Откуда федеральное правительство должно было добыть эти средства. Проектъ Франклина указываетъ для того два пути: во 1-хъ, установленіе новыхъ поселеній на земляхъ, пріобрѣтенныхъ у индѣйцевъ, при чемъ новые переселенцы надѣляются землями отъ имени короля, за которымъ сохранено право получать отъ нихъ годовыя ренты (quit-rent); во 2-хъ, установленіе системы федеральныхъ налоговъ, при чемъ Франклинъ рекомендуетъ введеніе таможенныхъ сборовъ съ товаровъ съ тѣмъ, чтобы обложенію подверглись по преимуществу предметы роскоши, а не предметы первой необходимости.

Во всемъ этомъ проектъ Франклина является первоосновой дѣйствующей федеральной конституціи. Подобно ему, она сосредоточиваетъ всѣ внѣшнія сношенія республики въ рукахъ центральнаго правительства, подобно ему она предоставляетъ одному этому правительству завѣдываніе дѣлами индѣйцевъ, распоряженіе всей земельной площадью, вошедшей въ составъ отдѣльныхъ колоній и ихъ замѣстителей—штатовъ, подобно ему она видитъ въ продажѣ ихъ средство для покрытія федеральныхъ издержекъ; только взамѣнъ постоянныхъ арендныхъ платежей она вводитъ систему единовременныхъ взносовъ за отчуждаемую колонистамъ землю; подобно ему, наконецъ, она видитъ въ таможенномъ обложеніи постоянную статью дохода для уніи и, предоставляя правительствамъ штатовъ установленіе у себя прямыхъ налоговъ, сосредоточиваетъ всецѣло въ рукахъ федеральнаго правительства право взиманія ввозныхъ пошлинъ. Рѣшенія федеральнаго собранія, согласно проекту Франклина, не подлежатъ исполненію въ отдѣльныхъ штатахъ ранѣе, какъ послѣ утвержденія ихъ губернаторомъ, который при этомъ пользуется правомъ абсолютнаго, а не относительнаго „veto“, какимъ въ наше время только и располагаетъ президентъ Соединенныхъ Штатовъ. Въ этомъ отношеніи проектъ Франклина стоитъ ближе къ англійской конституціи, нежели современная конституція уніи. Англійскіе порядки не знаютъ никакихъ ограниченій по отношенію къ праву короля отказывать въ утвержденіи изданнаго Парламентомъ закона. Такія ограниченія въ равной мѣрѣ неизвѣстны и проекту Франклина [1]). Мы, поэтому, съ подробностью остановились на разборѣ проекта Франклина, что въ нашихъ глазахъ онъ является первоначальной основой современной конституціи Соединенныхъ Штатовъ. Въ этомъ отношеніи мы рѣшительно расходимся съ тѣми, которые ищутъ ее въ учредительныхъ законахъ Соединенныхъ Нидерландъ или въ Швейцарской конфедераціи. Легко можетъ быть, что обѣ конституціи были извѣстны Франклину, но его проектъ не носитъ на себѣ слѣдовъ непосредственнаго ихъ изученія. Напротивъ того, въ проектѣ Франклина на каждомъ шагу упоминается англійская конституція и федеральному правительству ставится на видъ необходимость руководствоваться въ своей дѣятельности законами, ими самими, правда, изданными, но по возможности „близкими къ англійскимъ“. Эти законы, по образцу того, что имѣло мѣсто

---

[1]) Текстъ проекта отпечатанъ въ „posthumous and other writings o Benjamin Franklin“, т. I, стр. 299—330.

въ отдѣльныхъ колоніяхъ, должны были поступать въ Англію на утвержденіе короля. Если въ теченіе 3-хъ лѣтъ не послѣдуетъ королевскаго „veto", законы эти входятъ въ силу. Послѣ всего сказаннаго нами о близости современной намъ американской федераціи къ той, какая задумана была геніемъ одного человѣка—Франклина, понятными становятся вышеприведенныя слова Гладстона о конституціи Соединенныхъ Штатовъ, какъ о величайшемъ и наиболѣе изумительномъ созданіи, когда либо вызванномъ къ жизни геніемъ одного человѣка. Этимъ геніемъ былъ геній Франклина, одного изъ величайшихъ ученыхъ, какимъ могутъ гордиться опытныя науки, геній, чуждый всякимъ произвольнымъ построеніямъ, всякимъ апріорнымъ выводамъ. Такой умъ, очевидно, долженъ былъ въ своихъ законодательныхъ проектахъ отправляться отъ наблюденія практическихъ потребностей и знакомства съ опытомъ исторіи.

Знакомство съ дѣйствительными нуждами колоній и изученіе англійскихъ учрежденій не только по книгамъ, но и изъ повседневной практики—таковъ прямой источникъ его политической мудрости; вотъ гдѣ лежитъ ключъ къ объясненію небывалаго въ исторіи факта—созданія умомъ одного человѣка формы государственнаго устройства, постепенно завоевывающей себѣ какъ новый, такъ и старый свѣтъ.

Спрашивается теперь, какова была судьба составленнаго Франклиномъ проекта? Онъ встрѣченъ былъ сочувственно всѣми американскими правительствами, но не былъ санкціонированъ королемъ. Англійское министерство опасалось, что унія только укрѣпитъ въ американцахъ духъ независимости, что въ свою очередь поведетъ къ отдѣленію колоній отъ метрополіи. Въ то же время оно разсчитывало достигнуть главной цѣли, въ видахъ которой предлагалась унія, окольнымъ путемъ, пойти которымъ, какъ мы сейчасъ увидимъ, не согласилась американская демократія. Настаивая на теоріи, выставленной судьями и юристами Англіи еще XVI столѣтія, теоріи о непосредственной зависимости колоній отъ самого короля, англійское правительство стало выводить изъ этого начала то послѣдствіе, будто право обложенія колоній, какъ для цѣлей военной обороны, такъ и для покрытія издержекъ на жалованье чиновникамъ, другими словами на покрытіе „civil-list", принадлежитъ непосредственно королю и его министрамъ, независимо отъ вмѣшательства англійскаго парламента. Такая теорія, формально согласная съ фактомъ выдачи колоніальныхъ грамотъ однимъ королемъ, въ дѣйствительности противорѣчила не только духу, но и буквѣ колоніальныхъ кон-

ституцій, открыто провозглашавшихъ англійское начало обложенія народа лишь тѣми налогами, на взиманіе которыхъ послѣдовало открытое согласіе его представителей. Неудивительно, поэтому, если, держась на почвѣ тѣхъ правъ, какія колоніальныя конституціи предоставляли жителямъ Америки, Франклинъ въ состояніи былъ выступить энергическимъ противникомъ какъ самой теоріи англійскихъ юристовъ, такъ и выводимыхъ изъ нея практическихъ послѣдствій. На присланный ему губернаторомъ Нью-Іорка, Ширлэ, новый видоизмѣненный англійскимъ правительствомъ проектъ федеральной уніи Франклинъ далъ слѣдующій отвѣтъ: „намѣреніе обложить жителей Америки налогомъ непосредственно изъ Англіи, единоличной-ли властью короля, или путемъ изданія парламентскаго статута, необходимо вызоветъ сильное недовольство; колоніи не представлены въ англійскомъ парламентѣ, обложеніе же жителей налогомъ, безъ согласія ихъ представителей, противорѣчитъ самому существу англійской свободы, свободы, перенесенной колонистами изъ метрополіи въ Новый Свѣтъ и нашедшей себѣ выраженіе въ колоніальныхъ конституціяхъ“. Можетъ быть, писалъ Франклинъ, общіе интересы страны при завѣдываніи ими непосредственно изъ Англіи и поставленными ею чиновниками, и не пострадаютъ отъ небрежности и нерадѣнія лицъ, ими завѣдующихъ; можетъ быть эти лица и окажутся столь же честными и рачительными, какъ и поставленныя народомъ власти; но все же остается возможность сдѣлать противъ правительственнаго проекта то возраженіе, что онъ налагаетъ на населеніе податныя тягости, помимо его согласія. Каждый разъ, когда таковыя кладутся на народъ, признается цѣлесообразнымъ сдѣлать несеніе ихъ, по возможности, дѣломъ его выбора. Люди платятъ охотно подати только тогда, когда знаютъ, что участвовали въ ихъ установленіи.

Когда, въ 1754 году, Нью-Іоркскій губернаторъ Ширлэ предложилъ Франклину замѣнить установленіе федеральной уніи посылкой американскихъ депутатовъ въ англійскій парламентъ, Франклинъ, всегда готовый на соглашеніе, не прочь былъ пойти на такой компромиссъ и требовалъ только значительнаго представительства колоній въ парламентѣ. Поступалъ онъ такимъ образомъ потому, что видѣлъ возможность сохраненія этимъ путемъ основного начала англійской свободы, начала народнаго участія въ дѣлѣ установленія налоговыхъ тягостей. Но и на такую уступку колоніямъ не пожелало пойти англійское правительство. Оживленіе королевской прерогативы со времени воцаренія Георга III и отставки старшаго Питта — друга амери-

канскихъ вольностей, какъ доказываетъ Бенкрофтъ, повело по отношенію къ Америкѣ къ тому послѣдствію, что бюро торговли (board of trade), которому предоставлено было завѣдываніе дѣлами колоній, порѣшило остановиться на системѣ обложенія ихъ метрополіей для цѣлей вооруженной защиты и для покрытія издержекъ по содержанію штата чиновниковъ. Въ рукописи, написанной Франклиномъ нѣсколько лѣтъ спустя послѣ американской революціи, именно въ 1789 году, между прочимъ, высказывается та мысль, что, пойди англичане въ 1748 г. на его предложеніе, согласись они санкціонировать составленный имъ проектъ федеративнаго устройства штатовъ, американская революція пожалуй не имѣла бы мѣста и связь колоній съ метрополіей была бы удержана. Съ этой мыслью я позволяю себѣ не согласиться по слѣдующимъ двумъ причинамъ. На основаніи всѣхъ дошедшихъ до насъ свидѣтельствъ, въ частности на основаніи тѣхъ, которыя доставляютъ намъ сочиненія самого Франклина, наглядно выступаетъ тотъ фактъ, что Америка, главнымъ образомъ, была возстановлена противъ Англіи ея торговой политикой. Эта политика по отношенію къ Америкѣ сказывалась, съ одной стороны, въ запрещеніи ввозить въ нее другіе товары, кромѣ англійскихъ, или по меньшей мѣрѣ, прошедшихъ чрезъ англійскіе рынки, съ другой, въ требованіи, чтобы свои продукты американцы сбывали исключительно на англійскихъ рынкахъ, въ третьихъ, въ запрещеніи извѣстныхъ видовъ мануфактурной дѣятельности въ колоніяхъ и признаніи ими обязанности получать продукты этихъ мануфактуръ исключительно съ англійскихъ фабрикъ. Эти меркантильныя стѣсненія, останавливая матеріальный ростъ страны, являлись ближайшимъ основаніемъ американскаго недовольства. Они и повели къ привитію американскому обществу такихъ политическихъ вкусовъ, которые уже никакъ не могли помириться съ сохраненіемъ ихъ прежней связи съ Англіей. О настроеніи тогдашняго общества можно судить по проповѣдямъ любимѣйшаго народнаго проповѣдника въ Бостонѣ Mayhew. Вотъ что говорилъ онъ съ амвона своей, съ каждымъ днемъ прибывавшей, паствѣ. „Если, говорилъ онъ еще въ 1750 г., лица, облеченныя свѣтской властью, не исполняютъ всѣхъ падающихъ на нихъ обязанностей, если они притѣсняютъ гражданъ и нарушаютъ ихъ личныя права, имъ нѣтъ основанія требовать почета и повиновенія. Какъ скоро общественная безопасность и народное благосостояніе не находятъ себѣ болѣе обезпеченія въ пассивномъ подчиненіи правительству, непослушаніе

становится не только законнымъ (lawful), но и „славнымъ" (glorious), оно болѣе не преступленіе, а обязанность" [1]).

Когда болѣе 10 лѣтъ спустя, въ 1762 году, правительство сдѣлало попытку практическаго примѣненія своей теоріи безконтрольнаго обложенія американцевъ налогами изъ метрополіи, въ стѣнахъ колоніальныхъ палатъ раздались энергическіе протесты. Ссылаясь на политическую теорію Локка, „наиболѣе мудраго, честнаго и безпристрастнаго мыслителя Англіи", депутатъ Массачусетса, Отисъ, доказывалъ несоотвѣтствіе между притязаніями правительства, началами конституціи и естественными правами человѣка. „Богъ, говорилъ онъ, создалъ всѣхъ людей равными между собою. Земное величіе не есть нѣчто прирожденное. Король созданъ для блага народа, а не народъ для пользы короля. Никакая власть не имѣетъ права обращать подданныхъ въ рабовъ. Многія правительства обнаруживаютъ произволъ на дѣлѣ, но ни одно не можетъ быть признано неограниченнымъ по праву. Согласно закону Божескому и закону естественному, правительство не можетъ облагать налогами собственность гражданъ, помимо ихъ собственнаго согласія или согласія ихъ представителей. Прирожденныя преимущества англичанина лежатъ ни въ чемъ иномъ, какъ въ свободѣ" [2]). Говоря это, Отисъ не являлся выразителемъ мнѣнія ничтожнаго меньшинства. Большинство стояло на его сторонѣ; рѣчь его встрѣчали съ энтузіазмомъ, начиная отъ сѣверныхъ границъ Новой Англіи и оканчивая въ то время еще не заселенными степями или саваннами современнаго штата Георгіи. Отъ всѣхъ губернаторовъ колоній одновременно шли въ Англію донесенія о революціонномъ настроеніи общества, о его нежеланіи держать постоянный фондъ для оплаты жалованья губернаторамъ; посылаемые изъ Англіи управители были въ глазахъ американцевъ разорившіеся джентельмены, присланные поживиться на ихъ счетъ. Въ шедшихъ въ Англію донесеніяхъ предвидится противодѣйствіе, какое встрѣтитъ въ Америкѣ малѣйшая попытка поставить дѣло налогового обложенія внѣ контроля мѣстнаго представительства.

Совершившееся къ этому времени завоеваніе французской Канады было обстоятельствомъ благопріятнымъ для американскаго возстанія. Исчезновеніе опаснаго и болѣе или менѣе постояннаго соперника американскихъ демократій развязывало послѣднимъ руки. Оно упраздняло необходимость дальнѣйшей

---

[1]) Bancroft. «History of the United States, т. III, стр. 43.

[2]) Ibid., стр. 36.

ихъ связи съ Англіей, войска которой дотолѣ такъ успѣшно защищали ихъ отъ сѣверныхъ сосѣдей.

Услыхавъ о подписаніи французскимъ правительствомъ договора, которымъ Канада передавалась въ руки англичанъ, Верженъ, бывшій въ то время посломъ Версальскаго Двора въ Константинополѣ, пишетъ: „послѣдствіемъ должно быть отдѣленіе колоній отъ Англіи, установленіе независимой Американской республики“. Событія вполнѣ оправдали его ожиданія [1].

§ 4.

Начало американской уніи было положено въ самый разгаръ войны съ Англіей. Когда министерствомъ Норса, въ качествѣ репрессіи, было принято рѣшеніе закрыть Бостонскій портъ и тѣмъ положить конецъ торговому обмѣну колоніи Массачусетской бухты съ Европой, собраніе жителей восьми ближайшихъ къ Бостону приходовъ, подъ предводительствомъ Самуила Адамса, рѣшило заявить о своей солидарности съ жителями опальнаго города; оно пообѣщало имъ свою помощь и поддержку на все время, пока продлится блокада, и сдѣлало пламенный призывъ къ „сестрамъ колоніямъ“, предлагая имъ прекратить всякій обмѣнъ товарами съ Англіей. 12 мая 1774 г., какъ бы въ отвѣтъ на это обращеніе, Комитетъ, созданный въ Нью-Іоркѣ для постоянныхъ сношеній съ прочими колоніями, предлагаетъ созвать генеральный конгрессъ отъ всѣхъ колоній. Предложеніе Нью-Іорка подвергается обсужденію, прежде всего, въ собраніи представителей отъ Пенсильваніи. Оно встрѣчаетъ въ немъ полное сочувствіе. Собраніе выбираетъ немедленно делегатовъ въ конгрессъ. Его примѣру спѣшатъ послѣдовать палаты и другихъ колоній. Опредѣленіе мѣста и срока созыва выпало на долю Массачусетса, или точнѣе небольшаго числа патріотовъ въ немъ, которые, подъ предводительствомъ опять-таки Самуила Адамса, въ тайной конвенціи постановили собраться 1-го сентября въ Филадельфіи и пригласить туда же и къ тому же сроку делегатовъ отъ другихъ колоній. Между тѣмъ, англійское министерство, не довольствуясь блокадой Бостонскаго порта, принимало мѣры къ измѣненію конституціи Массачусетса съ цѣлью усиленія въ немъ монархическаго принципа. 6 Августа 1774 г., губернаторъ Массачусетса, соединившій въ своихъ рукахъ также начальство

[1]) Ibid., стр. 325.

надъ войскомъ и флотомъ, получилъ изъ Англіи копію съ акта, озаглавленнаго: „актъ для болѣе совершеннаго устройства провинціи Массачусетской бухты". Этимъ актомъ въ рукахъ губернатора сосредоточивалось исключительное завѣдываніе администраціей и судомъ. Губернаторъ—агентъ англійскаго правительства, опредѣляемый на службу королемъ, получалъ право верховнаго управленія провинціей не при участіи, какъ прежде, 28-членнаго, избраннаго народомъ, совѣта, а съ содѣйствія назначаемыхъ, подобно ему, изъ Англіи совѣтниковъ, числомъ отъ 12 до 36. Въ руки губернатора переходило безконтрольное опредѣленіе на службу и столь же безконтрольная смѣна всѣхъ членовъ низшихъ судовъ, въ томъ числѣ мировыхъ. Участіе совѣта требовалось только при назначеніи шерифовъ. Въ то же время запрещалось приходамъ имѣть болѣе двухъ собраній въ годъ и кругъ вѣдомства послѣднихъ ограничивался однимъ избраніемъ мѣстныхъ властей и представителей въ палату. Такому явному нарушенію ихъ колоніальной грамоты жители Массачусетса рѣшились воспротивиться силою. Рядъ народныхъ митинговъ, въ которыхъ нерѣдко принимало участіе до двухъ тысячъ человѣкъ, принудилъ назначенныхъ губернаторомъ судей сложить съ себя свои полномочія, какъ въ самомъ Бостонѣ, такъ и въ другихъ городахъ и мѣстечкахъ. Отъ лицъ, назначенныхъ на эти должности, требовалось каждый разъ письменное засвидѣтельствованіе ихъ отказа. Такимъ образомъ, жителямъ Массачусетса съ самаго начала удалось обратить ненавистный имъ законодательный актъ въ голую букву.

5 сентября послѣдовало открытіе собранія делегатовъ отъ колоній. Это собраніе въ тотъ же день приняло наименованіе конгресса, избрало изъ своей среды президента Чарльза Томсона и приступило къ обсужденію одного изъ тѣхъ вопросовъ, по которому всего легче могло возникнуть разнорѣчіе, вопроса о томъ, какъ считать голоса въ конгрессѣ. Дѣло въ томъ, что число всѣхъ членовъ было 55, отдѣльныя колоніи прислали каждая большее или меньшее число депутатовъ, по своему выбору. Патрикъ Генри, какъ представитель наибольшей изъ колоній—Виргиніи, упорно настаивалъ на несправедливости равнаго представительства колоній безъ отношенія къ числу ихъ жителей и богатству. Колоніи, уступавшія другимъ въ этихъ двухъ отношеніяхъ, по его мнѣнію, должны были располагать и меньшимъ числомъ голосовъ на конгрессѣ. Съ другой стороны, Селиванъ изъ Нью-Гемпшира, настаивая на томъ, что всѣ и каждая изъ колоній одинаково заинтересованы въ рѣшеніяхъ конгресса, выводилъ

отсюда необходимость признанія за ними равнаго числа голосовъ. Джонъ Адамсъ, не соглашаясь съ этимъ послѣднимъ положеніемъ, въ тоже время проводилъ тотъ взглядъ, что въ рукахъ конгресса не имѣется точныхъ данныхъ ни о числѣ жителей, ни о матеріальномъ ихъ благосостояніи; въ виду этого установленіе пропорціональнаго представительства въ конгрессѣ казалось ему до поры до времени практически неосуществимымъ. Признавая вполнѣ основательными его доводы, конгрессъ рѣшилъ оставить вопросъ открытымъ съ тѣмъ, чтобы вернуться къ его рѣшенію впослѣдствіи, при лучшемъ знаніи дѣла. Возобновленныя тѣмъ не менѣе уже на ближайшемъ засѣданіи пренія о пропорціональномъ представительствѣ колоній едва не сдѣлались между ними яблокомъ раздора. Патрикъ Генри, депутатъ отъ Виргиніи, настаивалъ на той мысли, что англійское угнетеніе, какъ общее всѣмъ колоніямъ, тѣмъ самымъ устранило дальнѣйшее существованіе между ними какихъ либо границъ, что оно упразднило различіе между жителями Виргиніи, Пенсильваніи, Нью-Іорка и Новой Англіи. Отсюда то заключеніе, что система представительства отдѣльныхъ колоній въ конгрессѣ должна быть основана на началѣ пропорціональности населенію и богатству. Въ отвѣтъ ему Уордъ изъ Родъ-Эйланда настаивалъ на равенствѣ голосовъ отдѣльныхъ колоній. Онъ подкрѣплялъ это требованіе, между прочимъ, тѣмъ соображеніемъ, что графства Виргиніи, хотя и не одинаково населены и богаты, тѣмъ не менѣе посылаютъ равное число представителей въ Виргинскую Палату. Замѣчая, что конгрессъ не прочь склониться въ пользу такого рѣшенія, одинъ изъ депутатовъ отъ Виргиніи, Гаррисонъ, счелъ нужнымъ заявить что предоставленіе Виргиніи числа голосовъ, равнаго съ другими колоніями, будетъ признано ею за обиду и поведетъ къ тому, что ея представители воздержатся отъ дальнѣйшаго присутствія на конгрессѣ. Къ счастью, Гаррисонъ не нашелъ поддержки въ своемъ ближайшемъ товарищѣ, Генри Ли. Напомнивъ собранію о его задачѣ отстоять права и вольности американцевъ противъ англійскихъ посягательствъ, Ли возобновилъ предложеніе, сдѣланное въ предшествующемъ засѣданіи—отложить обсужденіе вопроса до тѣхъ поръ, пока въ рукахъ членовъ конгресса не окажется достаточныхъ данныхъ для его рѣшенія. Тѣмъ самымъ устранено было, по крайней мѣрѣ на время, главное препятствіе къ федеральной уніи: соревнованіе между штатами и боязнь малыхъ штатовъ попасть подъ гегемонію большихъ [1]).

---

[1]) Ibid., стр. 74.

Составленіе протеста противъ англійскихъ мѣропріятій вотъ та мѣра, на которой сочли нужнымъ остановиться прежде всего члены конгресса. По предложенію Джона Адамса, они приняли слѣдующее постановленіе: „Въ виду ясно сознаваемаго интереса обѣихъ сторонъ, Англіи и Америки, мы соглашаемся на приведеніе въ исполненіе тѣхъ мѣръ парламента, которыя имѣютъ въ виду регламентацію внѣшней торговли, и въ тоже время мы вполнѣ отрицаемъ за парламентомъ право обложенія американскихъ подданныхъ внутренними или внѣшними поборами, въ интересахъ полученія постояннаго дохода съ колоній“ [1]). Такое заявленіе какъ бы резюмировало всѣ тѣ возраженія, какія подняты были американцами противъ попытки обложенія ихъ налогами изъ метрополіи, и въ то же время являлось молчаливымъ признаніемъ столь разорительныхъ для Америки навигаціонныхъ актовъ и проводимой ими меркантильной системы. Это обращеніе къ парламенту сопровождалось призывомъ къ англійской націи, которую конгрессъ упрашивалъ вернуться къ той политикѣ, какая лежала въ основѣ ея отношеній къ Америкѣ до 1763 года. Конгрессъ умолялъ англичанъ не отымать у американцевъ ихъ прирожденныхъ правъ человѣка и гражданина. Въ то же время онъ заявилъ открыто о своемъ сочувствіи жителямъ Массачусетса въ ихъ оппозиціи послѣднимъ мѣрамъ парламента и прибавлялъ, что буде метрополія попытается привести ихъ въ исполненіе силою, всѣ американцы сочтутъ своимъ долгомъ поддержать Массачусетсъ въ его противодѣйствіи англичанамъ. Заявленіе это всего болѣе возстановило противъ конгресса короля Георга III. Оно заставило его оставить безъ вниманія всѣ послѣдующія представленія, сдѣланныя колоніями въ примирительномъ духѣ. Единственный человѣкъ, рѣшившійся въ Англіи выступить съ словомъ примиренія и признать благоразумными заявленія конгресса, былъ лордъ Чатамъ (Питтъ Старшій). Онъ предложилъ немедленно отозвать армію изъ Бостона, снять съ него блокаду и вообще удовлетворить всѣ притязанія американцевъ, пророча, что въ противномъ случаѣ послѣдуетъ отпаденіе колоній отъ метрополіи. Нечего и говорить, что голосъ его не былъ услышанъ. Адрессъ, принятый обѣими палатами парламента въ отвѣтъ на заявленіе конгресса и утвержденный королемъ, упоминалъ только объ обязанности американцевъ повиноваться велѣніямъ верховнаго законодательнаго собранія и о готовности правительства принять мѣры къ вынужденію такого повиновенія. Послѣ

[1]) См. ibid., стр. 80.

подобнаго отвѣта колоніямъ оставалось только прибѣгнуть къ самооборонѣ. Онѣ стали закупать оружіе и порохъ; ихъ не устрашила даже неоднократно повторенная губернаторами угроза освободить негровъ и повести ихъ противъ прежнихъ господъ. Сраженія подъ Лексингтономъ и Конкордъ, вызванныя желаніемъ англичанъ захватить въ свои руки заготовленныя американцами военные запасы, открыли собою рядъ въ общемъ благопріятныхъ для колонистовъ военныхъ дѣйствій. Знакомство съ ними очевидно не входитъ въ нашу задачу и мы ограничимся поэтому изученіемъ одной лишь роли конгресса во время войны. Привязанность американцевъ къ метрополіи и нежеланіе разорвать вѣковую связь съ нею сказались съ наглядностью послѣ первыхъ же пораженій англичанъ. Вмѣсто того, чтобы объявить себя независимыми, колоніи дѣлаютъ новыя мирныя предложенія англійскому правительству. Предложенія эти одномарактерны съ прежними и подобно имъ остаются неуслышанными. Второй американскій конгрессъ, созванный въ маѣ 1775 г., посылаетъ парламентеромъ въ Англію Пэна, владѣльца Пенсильваніи; въ то же время онъ принимаетъ мѣры къ продолженію военной обороны. По предложенію первыхъ добровольно составившихся въ Массачусетсѣ народныхъ ополченій, Вашингтонъ принимаетъ на себя начальство войсками Новой Англіи, а конгрессъ въ свою очередь выпускомъ ассигнацій на время обезпечиваетъ содержаніе арміи. Желая придать болѣе гармоничное устройство собранію колоніальныхъ делегатовъ, Франклинъ, вернувшійся изъ Англіи и присланный на конгрессъ своимъ роднымъ штатомъ—Пенсильваніей, снова возобновляетъ предложеніе, сдѣланное имъ много лѣтъ ранѣе въ Олбани. 21-го іюля 1775 г. онъ вноситъ своего рода конституціонный проектъ, которымъ опредѣлялось, что при удержаніи каждой колоніей ея законовъ и конституціи, федеральное правительство должно быть надѣлено правомъ рѣшать вопросы войны и мира, завѣдывать дипломатическими сношеніями, торговлею, денежнымъ обращеніемъ, установлять почты, содержать войско и флотъ, вести дѣла съ индѣйцами и покупать у нихъ пустопорожнія земли. Франклинъ предлагалъ вмѣстѣ съ тѣмъ создать федеральное казначейство, получающее денежныя средства путемъ обложенія колоній особымъ налогомъ, каждой пропорціонально числу ея жителей. Установленіе самого налога и его взиманіе падало на отдѣльныя правительства. По проекту Франклина конгрессъ долженъ былъ состоять всего на всего изъ одной палаты, возобновляемой по частямъ каждые три года. Штаты посылаютъ въ нее большее или меньшее число депута-

товъ, смотря по своему населенію. Исполнительная власть принадлежитъ одной изъ комиссій конгресса. Будь этотъ проектъ принятъ, конгрессъ съ самаго начала пріобрѣлъ бы то значеніе, какое выпало ему въ удѣлъ много лѣтъ спустя, а Вашингтонъ не встрѣтилъ бы большихъ препятствій въ обезпеченіи арміи необходимымъ ей содержаніемъ. Къ сожалѣнію, проектъ Франклина былъ отклоненъ и конгрессъ ограничился тѣмъ, что поручилъ ему устройство федеральныхъ почтъ, а самъ предписалъ новый выпускъ ассигнацій. Для выкупа со временемъ этихъ ассигнацій приняты были слѣдующія мѣры. Въ отдѣльныхъ колоніяхъ установленъ былъ поголовный сборъ, доходъ съ котораго предназначенъ былъ для изъятія ихъ изъ обращенія правительствами штатовъ. Выполненіе этой послѣдней мѣры, однако, съ самаго начала было отложено и навсегда осталось однимъ благимъ намѣреніемъ[1]).

Неуспѣхъ первыхъ военныхъ дѣйствій открылъ Георгу III глаза на необходимость усиленія арміи; недостатокъ же наличныхъ войскъ побудилъ его искать помощи на сторонѣ. Къ чести Екатерины II надо сказать, что надежды Георга III получить изъ Россіи отрядъ въ 20,000 человѣкъ не оправдались. Екатерина ограничилась добрымъ совѣтомъ „излюбленному брату Георгу“ вступить въ мирные переговоры съ американцами. Большее сочувствіе встрѣтили предложенія Георга въ Гессенѣ и Брунсвикѣ, гдѣ за добрую плату ему удалось обезпечить себѣ весьма существенную помощь войсками. Ни мало не запуганный ожидаемымъ англичанами со дня на день прибытіемъ военныхъ подкрѣпленій, конгрессъ принимаетъ рядъ мѣръ къ тому, чтобы 1) своей торговой политикой обезпечить себѣ симпатіи европейскихъ націй, 2) согласовать конституціи отдѣльныхъ штатовъ съ совершившимся разрывомъ съ Англіей и 3) провозгласить независимость Америки, объяснивъ міру причины, поведшія къ ея установленію. Объявляя разъ на всегда отмѣненнымъ торгъ неграми, конгрессъ въ то же время открываетъ американскіе порты для судовъ всѣхъ націй, за исключеніемъ англійской. На разстояніи немногихъ дней имъ принято слѣдующее рѣшеніе, редакція котораго принадлежитъ Джону Адамсу: каждая изъ колоній, въ которой не имѣется правительства, вполнѣ отвѣчающаго современнымъ ея потребностямъ, призывается къ созданію такого правительства, которое въ глазахъ народныхъ избирателей всего бы легче могло обезпечить счастье и безопасность, какъ самой колоніи, такъ

[1]) Бенкрофтъ. Ист. Соед. Штатовъ, т. 7, стр. 25.

и всей Америкѣ. Согласно этому рѣшенію, Виргинія производитъ существенныя измѣненія въ своемъ политическомъ устройствѣ и предпосылаетъ тексту новой конституціи знаменитую декларацію правъ человѣка, составленную Массономъ и послужившую образцомъ для французской деклараціи 1789-го года. Ко всѣмъ этимъ мѣрамъ 2-го іюля 1776 года присоединяется еще одна и наиболѣе рѣшительная. Всѣ члены конгресса, въ числѣ 50, единогласно принимаютъ слѣдующее рѣшеніе: соединенныя въ одинъ союзъ колоніи свободны и должны быть признаны свободными и независимыми государствами; всякое подчиненіе ихъ Англіи прекращается, и между ними и Великобританіею разрывается всякая связь.

Мотивированіе этого рѣшенія поручено было Джефферсону, котораго, поэтому, и слѣдуетъ признать авторомъ знаменитой „деклараціи независимости". Вотъ что мы читаемъ въ этомъ документѣ: мы признаемъ само собою понятными истинами слѣдующія положенія: „всѣ люди рождаются равными, надѣлены Творцомъ извѣстными неотъемлемыми и не отчуждаемыми правами; въ числѣ этихъ правъ имѣется право на жизнь, свободу и счастье; для обезпеченія этихъ правъ и установляется правительство, полномочія котораго зависятъ отъ доброй воли управляемыхъ. Когда тотъ или другой образъ правленія оказывается несогласнымъ съ достиженіемъ вышеуказанныхъ цѣлей, за народомъ должно быть признано право измѣнить его или отмѣнить вовсе. На мѣстѣ прежняго долженъ быть созданъ новый, опирающійся на тѣхъ или другихъ принципахъ; права новаго правительства опредѣляются народомъ по его усмотрѣнію". Отправляясь отсюда, Джефферсонъ переходитъ къ перечисленію всѣхъ тѣхъ дѣйствій, въ которыхъ Георгъ III проявилъ свое посягательство на основныя права человѣка. Это перечисленіе сдѣлано по образцу того, какое мы встрѣчаемъ въ предисловіи къ англійскому биллю о правахъ 1688 г., въ которомъ торжествующіе англичане объявляли міру о причинахъ, повевшихъ къ вторичному низверженію династіи Стюартовъ. „Такъ какъ своими дѣйствіями Георгъ III нарушилъ права человѣка и такъ какъ, не смотря на неоднократныя заявленія со стороны американцевъ, англійскій народъ оказался глухимъ ко всѣмъ ихъ жалобамъ и мольбамъ, то, продолжаетъ „декларація независсмости", мы, представители соединенныхъ американскихъ колоній, собранные въ конгрессъ, взывая къ верховному судьѣ міра, которому хорошо извѣстна чистота нашихъ намѣреній, объявляемъ, во имя всего народа колоній, что эти колоніи свободны и по праву должны быть признаны свобод-

ными и независимыми государствами, не связанными болѣе никакою связью и никакими узами подчиненія съ Англіей. Какъ свободныя и независимыя государства, они имѣютъ полное право вести войну и заключать миръ, установлять союзы, завязывать торговыя сношенія и совершать всякаго рода другія дѣйствія на какія имѣютъ право независимыя государства. Для приведенія въ исполненіе этой декларацiи мы съ твердой вѣрой въ защиту Божественнаго Промысла намѣрены пожертвовать всѣ и каждый жизнью, состояніемъ и честью" [1]).

11-го іюня 1776-го года, т. е. въ тотъ самый день, въ какой конгрессомъ назначена была особая комиссія для составленія деклараціи независимости, опредѣлено было также выбрать комиссаровъ для выработки проекта конфедераціи между отдѣльными колоніями, рѣшеніе, которое въ слѣдующій же день было приведено въ исполненіе; при этомъ отъ каждой колоніи назначено по одному делегату. Не далѣе мѣсяца спустя (12-го Іюля 1776 года) комиссары представили ожидаемый отъ нихъ проектъ, написанный, если не составленный всецѣло, делегатомъ отъ Пенсильваніи—Дикинсономъ. Этотъ проектъ подвергнутъ былъ неоднократному обсужденію въ теченіе іюля и августа 1776-го года. 20-го августа конгрессъ, перешедшій въ полномъ своемъ составѣ въ комитетъ, изготовилъ на основаніи представленнаго ему проекта свой собственный, который затѣмъ переданъ былъ тисненію и розданъ его членамъ. Въ этомъ новомъ видѣ проектъ подвергнутъ былъ многократному обсужденію въ стѣнахъ конгресса и принятъ окончательно не ранѣе 15-го ноября 1777-го г. Новая комиссія была вслѣдъ затѣмъ назначена для изготовленія воззванія къ правительствамъ отдѣльныхъ колоній, съ просьбой объ утвержденіи ими текста „конфедераціи". Въ этомъ обращеніи мы читаемъ, между прочимъ, слѣдующее: „установленіе вѣчнаго союза между колоніями, при томъ такого, который отвѣчалъ убѣжденіямъ и желаніямъ делегатовъ всѣхъ и каждаго изъ штатовъ, столь отличныхъ между собою по образу жизни, производству, торговли и внутреннему устройству, оказалось задачей, исполнимой только при большой затратѣ времени и продолжительномъ обсужденіи. Трудно ожидать, чтобы лучшій въ мірѣ проектъ въ состояніи былъ удовлетворить всѣми своими статьями политическимъ воззрѣніямъ и симпатіямъ всѣхъ и каждаго изъ штатовъ. Послѣ долгихъ преній и самого тщательнаго изученія нами предлагается слѣдующій проектъ; проектъ, несовершенный, конечно,

[1]) Ibid., стр. 303.

но всего болѣе отвѣчающій въ нашихъ глазахъ общимъ условіямъ отдѣльныхъ колоній, а потому достойный получить всеобщее утвержденіе“. Въ этихъ словахъ наглядно выступаетъ отношеніе составителей конфедераціи къ ихъ собственному творенію. Они считаютъ его не идеальнымъ, а только наименѣе подверженнымъ критикѣ. Указывая на трудность своей задачи, они просятъ отдѣльные штаты отнестись къ ихъ проекту снисходительно и упрочить существованіе конфедераціи своимъ согласіемъ. Предложеніе не сразу было принято колоніями. Нѣкоторыя изъ нихъ сочли нужнымъ представить отъ себя замѣчанія и дополненія, требуя согласныхъ съ ними измѣненій. Эти заявленія касались, главнымъ образомъ, слѣдующихъ вопросовъ: порядка распредѣленія между отдѣльными штатами денежныхъ субсидій федеральному правительству, порядка разверстки между ними военныхъ контингентовъ и передачи федеральному правительству западныхъ владѣній отдѣльныхъ штатовъ (я разумѣю владѣнія ихъ къ западу отъ Аллеганской цѣпи). Всѣ эти заявленія, однако, оставлены были конгрессомъ безъ вниманія. Поступая такимъ образомъ, онъ хотѣлъ по возможности устранить новыя проволочки, проистекавшія отъ громадности американскихъ разстояній и необходимости подвергнуть утвержденію палатъ отдѣльныхъ штатовъ всякое измѣненіе, внесенное въ прежній проектъ. Въ наискорѣйшемъ же изданіи конституціи для соединенныхъ колоній чувствовалась крайняя нужда, въ виду постоянныхъ сомнѣній, высказываемыхъ въ Англіи насчетъ прочности ихъ союза. Въ теченіе 1778 года всѣ штаты, за исключеніемъ Делавара и Мориланда, дали свое согласіе на изготовленный конгрессомъ проектъ.

Обратимся теперь къ разбору отдѣльныхъ положеній этой конституціи, такъ называемыхъ „статей конфедераціи и вѣчной уніи между Штатами“.

Первая же статья этой конституціи объявляла конфедерацію „Соединенными Американскими Штатами“. Слѣдующая за ней удерживала за отдѣльными штатами верховенство, свободу, независимость, всякую власть, юрисдикцію и права, не перенесенныя конституціей на Соединенные Американскіе Штаты. Третья статья заключала въ себѣ заявленіе, что каждый изъ штатовъ вступаетъ въ постоянный союзъ дружбы съ остальными въ интересахъ общей защиты, общаго обезпеченія всѣхъ и каждой изъ вольностей, и общаго всѣмъ благосостоянія. Отдѣльные штаты обязывались помогать другъ другу въ случаѣ посягательства на любой изъ нихъ, подъ предлогомъ ли религіи, государственнаго

верховенства, торговли и т. д. Четвертая статья признавала за жителями каждаго изъ штатовъ права свободныхъ гражданъ на протяженіи всей конфедераціи, въ томъ числѣ право свободнаго въѣзда и выѣзда въ любой изъ штатовъ, право свободной торговли въ нихъ, право, налагавшее соотвѣтственную обязанность нести общія съ его уроженцами пошлины. Бѣглецы изъ отдѣльныхъ штатовъ подлежатъ выдачѣ по требованію исполнительной власти этихъ штатовъ. Судебные приговоры и другіе акты, изданные въ одномъ штатѣ, сохраняютъ силу во всѣхъ остальныхъ. Пятая статья предписывала установленіе генеральнаго конгресса изъ делегатовъ отдѣльныхъ штатовъ. Способъ избранія этихъ делегатовъ долженъ быть опредѣленъ въ каждомъ его представительнымъ собраніемъ. Конгрессъ собирается ежегодно въ первый понедѣльникъ, слѣдующій за Новымъ Годомъ. Каждый изъ штатовъ имѣетъ ежечасное право отозвать обратно всѣхъ или нѣкоторыхъ изъ своихъ делегатовъ. Число послѣднихъ отъ каждаго штата не менѣе двухъ и не болѣе семи. Каждый изъ штатовъ, независимо отъ числа посылаемыхъ имъ делегатовъ, имѣетъ всего одинъ голосъ при обсужденіи вопросовъ, подлежащихъ вѣдѣнію конгресса. Штаты содержатъ делегатовъ на собственный счетъ. Всѣмъ имъ одинаково обезпечивается свобода слова въ стѣнахъ конгресса. Подобно членамъ нижнихъ палатъ, они не подлежатъ задержанію (за исключеніемъ случаевъ измѣны, убійства и нарушенія мира) во все время продленія сессіи, во время путешествія въ Филадельфію на конгрессъ и обратно домой.

Функціи федеральнаго правительства слѣдующія: ему принадлежитъ право объявлять войну и заключать миръ. За отдѣльными штатами признается тѣмъ не менѣе право самообороны въ случаѣ занятія ихъ непріятелемъ или нападенія на нихъ со стороны индѣйцевъ. Федеральному правительству одному предоставлено далѣе право вступать въ договоры и союзы съ другими державами. Нѣкоторое отступленіе допущено по отношенію къ торговымъ трактатамъ. Конгрессу запрещается давать согласіе на договоры, послѣдствіемъ которыхъ было бы запрещеніе отдѣльнымъ штатамъ установлять тѣ или другіе таможенные сборы, одинаковые для иностранцевъ и туземцевъ, или выводить и вводить извѣстные товары и продукты. Отъ конгресса зависитъ установленіе правилъ относительно каперства, выдача грамотъ на снаряженіе каперскихъ судовъ, установленіе трибунала для разбирательства дѣлъ о морскихъ разбояхъ и присужденія призовъ. Тотъ же конгрессъ признается судьей всѣхъ споровъ между отдѣль-

ными штатами по вопросамъ о нарушеніи границъ территоріи или юрисдикціи одного штата другимъ. Право установленія чекана, веденіе дѣлъ съ индѣйцами, почтовыя сношенія отдѣльныхъ штатовъ между собою, назначеніе офицеровъ арміи и флота и изданіе военныхъ и флотскихъ регламентовъ,—все это переходитъ въ вѣдѣніе конгресса. Въ промежутокъ между сессіями функціи конгресса осуществляются особой избранной имъ комиссіей, въ которую входить по одному делегату отъ каждаго штата. Эта комиссія приготовляетъ роспись государственныхъ доходовъ и расходовъ, имѣетъ право заключать долги, выпускать ассигнаціи отъ имени Соединенныхъ Штатовъ, опредѣлять численность военнаго контингента, поставляемаго каждымъ штатомъ, строить корабли и вооружать ихъ пушками и военными снарядами. Отдѣльныя вѣтви управленія, напримѣръ, военное дѣло, веденіе внѣшнихъ сношеній и т. д. поручаются комиссіямъ по выбору конгресса; ихъ составляетъ большее или меньшее число лицъ, обыкновенно членовъ самого собранія. Во всѣхъ важныхъ дѣлахъ, какъ то въ вопросахъ войны и мира, международныхъ сношеній, производства займовъ, выпуска бумажныхъ денегъ и т. д. конгрессъ связанъ обязательствомъ представлять принятыя имъ мѣры на утвержденіе правительствъ отдѣльныхъ штатовъ. Его рѣшенія пріобрѣтаютъ обязательную силу только въ случаѣ принятія ихъ по меньшей мѣрѣ девятью изъ тринадцати штатовъ. Конгрессъ не имѣетъ ни независимыхъ отъ штатовъ денежныхъ средствъ, ни права личнаго набора солдатъ въ армію. Отдѣльные штаты облагаются имъ какъ военными контингентами, такъ и денежными субсидіями въ различномъ размѣрѣ, сообразно числу ихъ бѣлаго населенія. Самое производство набора, а также установленіе и взиманіе налоговъ принадлежитъ отдѣльнымъ штатамъ. Эти послѣдніе теряютъ лишь тѣ функціи верховной власти, удержаніе которыхъ немыслимо при передачѣ федеральному правительству заботъ о внѣшнихъ сношеніяхъ, другими словами—у нихъ отнято право войны и мира и право заключать договоры съ иностранными державами. Въ заключеніе конституція 1781 г. объявляетъ Унію колоній вѣчной и недопускаетъ никакихъ измѣненій въ ея устройствѣ, иначе какъ въ силу рѣшенія конгресса и при согласіи правительствъ всѣхъ и каждаго изъ штатовъ уніи [1]).

При самомъ бѣгломъ даже знакомствѣ съ только что разсмотрѣнной нами конституціей, поражаетъ фактъ отсутствія въ

---

[1]) Story. On the constitution. Appen dix. стр. 275.

ней отдѣльныхъ отъ законодательной, исполнительной и судебной властей. Комиссія, засѣдающая въ промежутокъ между сессіями конгресса, не имѣетъ отличнаго отъ него состава и своихъ особыхъ функцій. О федеральныхъ судахъ нѣтъ и помину. Наконецъ, трудно говорить въ строгомъ смыслѣ слова и о законодательной власти конгресса, такъ какъ послѣдняя не идетъ далѣе изготовленія проектовъ новыхъ законовъ, пріобрѣтающихъ силу не ранѣе, какъ по принятіи ихъ отдѣльными штатами. А если за правительствомъ нельзя признать самостоятельности ни въ законодательствѣ, ни въ судѣ, ни въ управленіи, то спрашивается, можно ли собственно и говорить о немъ, какъ о правительствѣ. Вѣдь международный конгрессъ, постановленія котораго становятся обязательными для договаривающихся государствъ послѣ ратификаціи ихъ исполнительными или законодательными органами этихъ государствъ, никѣмъ не признается за правительство; а между такимъ конгрессомъ и тѣмъ, установленіе котораго предписывается „конституціей", никакого существеннаго различія не имѣется. И тотъ, и другой одинаково не знаютъ, рядомъ съ собой, ни самостоятельной исполнительной, ни судебной власти; ни тотъ, ни другой не создаютъ сами по себѣ новыхъ законодательныхъ правилъ, а только подготовляютъ эти правила: обязательность послѣднихъ наступаетъ не ранѣе, какъ съ момента ихъ санкціонированія отдѣльными правительствами. Сама конституція 1781 года, повидимому, не считаетъ своей задачей установленія отличнаго отъ штатовъ государственнаго организма. Она говоритъ не объ американской націи, а только объ уніи штатовъ, уніи, цѣлью установленія которой является, по преимуществу, международное представительство входящихъ въ составъ ея государствъ.

Если задаться вопросомъ о томъ, что послужило прототипомъ для составителей конституціи 1781 года, то едва ли будетъ ошибочно сказать, что въ своей законодательной дѣятельности они руководствовались тѣми образцами федеральнаго устройства, какія представляли извѣстные до нихъ опыты установленія сложныхъ государствъ.

Самой близкой по типу къ американской конфедераціи надо признать республику Соединенныхъ Нидерландъ. Семь государствъ, вошедшихъ въ ея составъ, имѣли каждое свои представительныя собранія (ландтаги); въ то же время, въ интересахъ, по преимуществу, военной обороны, они вступили между собою въ постоянный союзъ на слѣдующихъ основаніяхъ. Каждый изъ ландтаговъ посылалъ большее или меньшее число депутатовъ на

такъ называемые „генеральные штаты", причемъ опредѣленіе числа и характера делегатовъ, а также порядка ихъ избранія всецѣло предоставлено было ландтагамъ. Въ этомъ отношеніи американская конституція 1781 года повторяетъ только постановленія нидерландской. Голоса подаются, согласно ей, также не поголовно, а по депутаціямъ. Самостоятельной судебной власти нидерландская конституція не знала. То же можетъ быть сказано и объ американской 1781 года. Что касается до власти исполнительной, то она устроена была нидерландской конституціей нѣсколько иначе, чѣмъ американской. Въ послѣдней ея строго говоря нѣтъ на лицо, такъ какъ только въ промежутокъ между сессіями открываетъ свою дѣятельность комиссія, составленная изъ членовъ конгресса. Въ Нидерландахъ же исполнительная власть устроена совершенно независимо отъ собранія. Если и можно говорить о сходствѣ обѣихъ конституцій въ этомъ отношеніи, то только въ томъ смыслѣ, что въ той и другой одинаково исполнительная власть построена не на личномъ, а на коллегіальномъ началѣ. Въ Нидерландахъ ею является совѣтъ изъ генералъ-штатгальтера, 12 депутатовъ отъ провинцій, отличныхъ отъ тѣхъ, которые засѣдаютъ въ генеральныхъ штатахъ и нѣсколькихъ чиновниковъ, въ Американской конфедераціи—комиссія изъ депутатовъ конгресса, по одному отъ каждаго штата.

Что касается до предметовъ вѣдомства обоихъ собраній — нидерландскаго и американскаго, то они съ перваго взгляда далеко не одни и тѣ же. Генеральные штаты въ этомъ отношеніи имѣютъ, повидимому, нѣкоторое преимущество власти. Ни права изданія обязательныхъ для всѣхъ законовъ, ни самостоятельнаго права налогового обложенія конгрессъ конфедераціи не имѣетъ; между тѣмъ, оба эти права признаются въ равной степени за генеральными штатами Нидерландской республики. Различіе обѣихъ конституцій въ этомъ отношеніи тѣмъ не менѣе только видимое. Дѣло въ томъ, что для изданія законовъ, какъ и для установленія налоговъ, требуется въ Нидерландахъ единогласное рѣшеніе депутатовъ всѣхъ штатовъ; а это требованіе равнозначительно съ требованіемъ о ратификаціи рѣшеній конгресса правительствами штатовъ. Депутаты генеральныхъ штатовъ во всякое время могли быть отозваны пославшимъ ихъ ландтагомъ. Они могли также по собственному выбору покинуть собраніе, уклониться отъ голосованія, или подать мнѣніе противъ предложенія съ объясненіемъ мотивовъ или безъ всякаго объясненія.

Такимъ образомъ, изъ сопоставленія обѣихъ конституцій выступаетъ тотъ знаменательный фактъ, что обѣ стоятъ необыкно-

венно близко другъ къ другу, такъ близко, что самое ихъ сходство необъяснимо безъ предположенія о заимствованіи.

§ 5.

Невыгодныя стороны конституціи 1781 года не замедлили сказаться. Въ томъ-же году, 12-го марта, Мадисонъ считаетъ уже нужнымъ поднять въ конгрессѣ вопросъ о ея дополненіи слѣдующимъ правиломъ, которое въ корнѣ подкашивало одно изъ основныхъ ея положеній: я разумѣю свободу отдѣльныхъ штатовъ пристать или не пристать къ принятымъ конгрессомъ рѣшеніямъ. Соединенные Штаты, значится въ его предложеніи должны быть надѣлены правомъ вынуждать повиновеніе мѣропріятіямъ своего конгресса съ помощью войска и флота [1]). Нѣсколько мѣсяцевъ спустя Гамильтонъ, въ издаваемомъ имъ журналѣ „Континенталистъ", откровенно заявлялъ, что во всей уніи трудно встрѣтить человѣка, несогласнаго съ тѣмъ, что конфедерація недостаточно сильно организована для того, чтобы съ успѣхомъ продолжать войну съ Англіей. Федеральное правительство слишкомъ слабо, жаловался онъ, и слабость его увеличивается все болѣе и болѣе. Нѣкоторые штаты уже успѣли обойти или совершенно отказались выполнить требованія конгресса. Намъ необходимо, заключалъ Гамильтонъ, безъ проволочекъ усилить власть конгресса [2]). Эти требованія нашли отголосокъ и въ стѣнахъ собранія, или вѣрнѣе, отдѣльной его комиссіи (изъ Рандольфа, Эльсворса и Варнума), избранной для составленія проекта тѣхъ дополненій, въ какихъ нуждается конституція. Эта комиссія въ своемъ отчетѣ потребовала во 1-хъ, передачи правительствами отдѣльныхъ штатовъ федеральному права назначать собственныхъ сборщиковъ для взиманія имъ же самимъ установленныхъ налоговъ; во 2-хъ, перехода въ руки конгресса права принятія въ унію новыхъ штатовъ, съ согласія, однако, того изъ штатовъ, отъ котораго отдѣлится новый.—Первымъ шагомъ къ установленію болѣе тѣснаго единства между штатами былъ переходъ отъ системы назначаемыхъ конгрессомъ комиссій къ системѣ единоличныхъ министровъ Первыми изъ такихъ министровъ избраны были Веньяминъ Линкольнъ и Робертъ Моррисъ, первый—военнымъ, второй—финансовымъ. Подъ вліяніемъ агитаціи, начатой Гамильтономъ.

---

[1]) Bancroft. History of the constitution, т. I стр. 23.

[2]) Ibid., стр. 26.

Робертъ Моррисъ предлагаетъ конгрессу установленіе федеральнаго банка, съ правомъ выпускать билеты съ обязательнымъ курсомъ; билеты эти должны быть принимаемы правительствомъ любого штата и, тѣмъ болѣе, федеральнымъ. Такъ какъ конституція 1781 года не давала конгрессу права установленія корпорацій, то Робертъ Моррисъ предложилъ собранію обратиться къ правительствамъ отдѣльныхъ штатовъ съ просьбой объ инкорпорированіи такого банка и запрещенія держать рядомъ другіе, подобные ему, т. е. банки, надѣленные правомъ выпуска кредитныхъ бумагъ. Не дожидаясь отвѣта отъ штатовъ, конгрессъ собственной властью постановилъ выдать учредительную грамоту федеральному банку, какъ только основной капиталъ его, опредѣленный Моррисомъ въ 400,000 фунтовъ, будетъ собранъ путемъ подписки.

Въ 1782 г. проектъ банка получилъ фактическое осуществленіе съ момента взноса въ него 250,000 ф., собранныхъ путемъ частныхъ взносовъ.

Новый шагъ въ томъ же направленіи укрѣпленія федеральной уніи сдѣланъ былъ депутатами Нью-Джерси и Каролины. Не въ примѣръ другимъ, правительство американской конфедераціи не имѣло въ своемъ распоряженіи ровно никакихъ денежныхъ средствъ. Единственныя дозволенныя ему средства къ пріобрѣтенію послѣднихъ (я разумѣю реквизиціи, производимыя съ отдѣльныхъ штатовъ) были практически неосуществимы. Для распредѣленія реквизицій необходимъ былъ какой нибудь масштабъ, а между тѣмъ не существовало ни кадастра земель, ни оцѣнки построекъ. Въ виду этого, депутаты Нью-Джерси и Каролины предложили конгрессу добыть себѣ постоянныя денежныя средства путемъ установленія таможенныхъ сборовъ на привозимые въ Америку товары, что въ свою очередь потребовало-бы присвоенія конгрессу права регулировать внѣшнюю торговлю. Это предложеніе встрѣчено было сочувственно всѣми штатами, за исключеніемъ Родъ-Эйланда. Такъ какъ конституція требовала единогласія для производства какихъ-либо измѣненій въ ней самой, то не удивительно, если противодѣйствія одного штата было достаточно, чтобы въ корнѣ подкосить эту наинеобходимѣйшую реформу.

Уже сами по себѣ эти частныя, правда, но весьма существенныя дополненія и проекты дополненій должны были раскрыть глаза на неотложность систематическаго пересмотра конституціи 1781 г. Къ чести Нью-Іорка надо сказать, что этотъ штатъ первый созналъ необходимость такого пересмотра и уси-

ленія съ помощью его федеральнаго правительства. Назначенная Нью-Іоркскимъ собраніемъ комиссія постановила обратиться ко всѣмъ членамъ уніи съ предложеніемъ созвать особую конвенцію изъ депутатовъ отъ штатовъ и поручить ей пересмотръ и дополненіе конституціи 1781 года. Постановленія конвенціи пріобрѣтаютъ обязательную силу не ранѣе, какъ послѣ утвержденія ихъ правительствами штатовъ. События, о которыхъ идетъ рѣчь, послѣдовали въ іюлѣ 1782 года, т. е. на разстояніи не болѣе полутора лѣтъ со времени вступленія въ силу самой конституціи.

Ближайшій толчекъ, однако, къ ея пересмотру въ духѣ расширенія и упроченія въ ней федеральнаго начала данъ былъ не тѣмъ или другимъ изъ американскихъ штатовъ, а едва замиреннымъ врагомъ ихъ—Англіей. Пріостановка торговыхъ сношеній съ Америкой во все время войны съ нею отразилась невыгодно на интересахъ англійскихъ торговцевъ. Едва поэтому начались переговоры о мирѣ, какъ послышались съ ихъ стороны заявленія о необходимости обезпечить дальнѣйшій обмѣнъ съ Американскими Штатами путемъ договора. Но съ кѣмъ, спрашивалось, было заключить такой договоръ, ужъ не въ отдѣльности ли съ правительствомъ каждаго изъ штатовъ? Англія, повидимому, сама бы ничего не имѣла противъ этого; но предложенныя ею крайне стѣснительныя условія, затрогивая одинаково интересы всѣхъ и каждаго изъ штатовъ, открыли имъ глаза на то, что въ сферѣ торговой политики, они солидарны между собою и представляютъ одну націю. Дѣло въ томъ, что подъ вліяніемъ агитаціи со стороны корабельныхъ строителей, Питтъ Младшій счелъ возможнымъ отступить отъ прежнихъ своихъ взглядовъ насчетъ преимуществъ свободной торговли и не соглашался заключить съ американцами конвенціи иначе, какъ на слѣдующихъ основаніяхъ: торговля Америки съ Англіей должна быть производима на англійскихъ судахъ подъ командою англійскихъ капитановъ (Order in conncil іюля 24-го 1783 г.) [1]).

Это требованіе было крайне стѣснительно для американцевъ; до войны они поставляли англійской торговлѣ, по крайней мѣрѣ, треть ея судовъ и находили въ кораблестроеніи, центромъ котораго были Бостонъ и Филадельфія, одно изъ наиболѣе выгодныхъ для себя занятій.

Стѣснительнымъ мѣрамъ англійскаго правительства необходимо было противоставить совмѣстный отпоръ въ формѣ такихъ же ограниченій свободы великобританскаго ввоза. А это

[1]) Idid., стр. 63.

было немыслимо иначе, какъ подъ условіемъ сосредоточенія въ рукахъ конгресса права регулировать внѣшнюю торговлю и налагать таможенныя пошлины на иноземные продукты. Къ сожалѣнію, осуществленіе этой задачи было задержано на время крайнею подозрительностью, съ какою три южныхъ штата отнеслись къ предложенію, впервые сдѣланному на этотъ счетъ Виргиніей. Оно клонилось къ тому, чтобы дать конгрессу право изданія торговыхъ регламентовъ. Они должны были войти въ силу при согласіи депутатовъ девяти изъ тринадцати штатовъ. Виргинія и Новая Англія, разсуждали южные штаты, враждебны ввозу негровъ, а дальнѣйшее запрещеніе его въ корнѣ подкоситъ благосостояніе южныхъ штатовъ. Кораблестроеніе сосредоточивается, по преимуществу, въ сѣверныхъ и среднихъ. Большинству девяти штатовъ не трудно будетъ, поэтому, провести мѣры къ тому, чтобы вся торговля продуктами южныхъ штатовъ производима была на корабляхъ Сѣвера; но какая отъ того предвидится польза для Каролины или Георгіи? Этому недовѣрію, этимъ взаимнымъ опасеніямъ удалось задержать на нѣсколько лѣтъ одну изъ существеннѣйшихъ реформъ въ конституціи.

А между тѣмъ, неотложность мѣръ къ усиленію уніи съ каждымъ днемъ чувствовалась все сильнѣе и сильнѣе. Федеральное правительство не въ состояніи было выполнить своихъ обязательствъ по отношенію къ войску: въ теченіе мѣсяцевъ солдаты оставались безъ жалованья; недовольство между ними росло съ каждымъ днемъ; можно было ожидать съ часу на часъ открытаго мятежа. Слухи о томъ, что солдаты не желаютъ покинуть лагерей ранѣе окончательной расплаты съ ними, стали доходить до нѣкоторыхъ членовъ конгресса, вызывая сильное безпокойство во всѣхъ патріотахъ и опасенія за будущее американской федераціи.

Эти слухи были далеко не ложными. 6-го января 1783 года офицеры арміи обращаются съ особымъ адрессомъ въ конгрессъ. Отъ своего собственнаго имени и отъ имени „братьевъ своихъ солдатъ“ они умоляютъ его поспѣшить съ уплатой имъ, по меньшей мѣрѣ, половины того, что приходится имъ по расчету за послѣдніе семь лѣтъ войны. Солдаты,—заявляютъ они,—не получая вознагражденія, принуждены содержать себя на собственныя средства. Имъ поэтому грозитъ разореніе. Удовлетвореніемъ же ихъ справедливыхъ требованій конгрессъ докажетъ, что не желаетъ основать независимость Америки на несчастіи цѣлаго класса ея гражданъ. Платежъ жалованья за одинъ мѣсяцъ—вотъ

все, чего достигли этимъ адрессомъ пославшія его лица. Болѣе этого конгрессъ не въ состояніи былъ сдѣлать за недостаткомъ средствъ. Очевидно, такая мѣра не могла удовлетворить никого, и въ арміи вскорѣ обнаружился открытый заговоръ. Цѣлью его было принудить конгрессъ къ выполненію своихъ обязательствъ, а средствомъ не расходиться по домамъ, ранѣе, какъ по полученіи сполна всего жалованья [1]). Личной отваги Вашингтона, неожиданно явившагося на сходку офицеровъ, и его убѣжденіямъ конгрессъ обязанъ тѣмъ, что не подпалъ съ самаго начала своего существованія подъ власть военной диктатуры. Врагъ всякаго насилія, Вашингтонъ въ то же время былъ убѣжденъ въ справедливости тѣхъ требованій, какія заявлены были готовыми прибѣгнуть къ нему лицами. Онъ видѣлъ также, что эти требованія будутъ удовлетворены не ранѣе, какъ послѣ измѣненія основъ федеральной конституціи. Когда войско, послушное его голосу, рѣшилось разойтись по домамъ, и Вашингтону оставалось только сложить съ себя полномочія главнаго военоначальника,—будущій президентъ рѣшилъ воспользоваться случаемъ для того, чтобы въ открытомъ посланіи къ американской націи замолвить слово въ пользу усиленія уніи. „Для благосостоянія и счастія отдѣльныхъ штатовъ—читаемъ мы въ этомъ документѣ—необходимо, чтобы завѣдываніе общими интересами федераціи было сосредоточено въ рукахъ власти, независимой отъ частныхъ правительствъ. Помимо этого, федеральная унія не можетъ расчитывать на продолжительное существованіе. Всѣ мѣры, клонящіяся къ расторженію уніи или ослабленію ея верховенства, должны быть признаны враждебными свободѣ и независимости Америки. Если мы признаны заграницей, то не какъ отдѣльные штаты, а какъ единая американская нація. Договоры европейскихъ державъ заключены ни съ кѣмъ инымъ, какъ съ нею и потеряютъ свою силу съ момента разложенія уніи. Мы останемся въ какомъ то естественномъ состояніи и убѣдимся собственнымъ горькимъ опытомъ въ томъ, что неизбѣженъ переходъ отъ крайней анархіи къ крайней тираніи, и что деспотизмъ всего легче водворяется на развалинахъ свободы, разъ послѣдняя граничитъ съ произволомъ“ [2]). По отзыву всѣхъ современниковъ, это личное обращеніе самого популярнаго изъ народныхъ вождей болѣе содѣйствовало пробужденію запроса на укрѣпленіе уніи, нежели совокупныя усилія, сдѣланныя въ томъ же смыслѣ и отдѣльными правительствами,

[1]) Ibid., стр. 25.
[2]) Ibid., стр. 113.

и конгрессомъ. Нѣкоторые штаты поспѣшили отозваться на сдѣланный имъ призывъ. Нигдѣ, за исключеніемъ, быть можетъ, Родъ-Эйланда, общественное мнѣніе не было возстановлено въ большей степени противъ заявленнаго конгрессомъ притязанія имѣть независимый отъ штатовъ денежный фондъ, какъ въ Виргиніи. Ричардъ Генри Ли, одинъ изъ главныхъ защитниковъ возможно широкаго толкованія правъ отдѣльныхъ штатовъ, въ слѣдующихъ словахъ формулировалъ на Виргинскомъ собраніи причины противодѣйствія послѣдняго всякому предложенію установить постоянный федеральный налогъ: „адрессъ конгресса къ отдѣльнымъ штатамъ, адрессъ, въ которомъ упоминалось о необходимости федеральнаго таможеннаго сбора, я считаю несвоевременной и черезчуръ смѣлой попыткой переступить тѣ предѣлы, какіе конфедераціей установлены были въ интересахъ свободы отдѣльныхъ штатовъ. Передайте только въ руки аристократическаго собранія (такимъ Ли почему то считалъ конгрессъ) право свободнаго распоряженія кошелькомъ, и оно не замедлитъ присвоить себѣ и право меча; отъ свободы не останется ничего, кромѣ пустого звука. На всѣ требованія усилить власть конгресса я охотно отвѣчу словами, нѣкогда произнесенными англійскими баронами въ ихъ заявленіи папѣ Инокентію III: „Nolimus leges confederationis mutari“. Полученіе Вашингтоновскаго посланія совершенно измѣнило настроеніе умовъ по этому вопросу. Едва возобновлена была на время прекращенная сессія Виргинской палаты, какъ уже всѣ депутаты считали нужнымъ высказаться въ пользу предложенія конгресса и законъ объ установленіи континентальнаго налога прошелъ въ палатѣ единогласно [1]).

Въ свою очередь Мэриландъ спѣшилъ заявить о своемъ сочувствіи тѣмъ взглядамъ, какіе высказаны были Вашингтономъ въ его прощальномъ посланіи: „Если обстоятельства покажутъ недостаточность предоставленныхъ конгрессу правъ,—читаемъ мы въ адрессѣ, посланномъ генералиссимусу Мэрилендской палатой, если эти права окажутся не отвѣчающими той цѣли, съ какой они были предоставлены конгрессу, цѣли установленія и упроченія федеральной уніи, наши избиратели охотно согласятся на ихъ расширеніе“ [2]).

Главнымъ результатомъ, однако, вашингтоновскаго посланія слѣдуетъ признать тотъ фактъ, что оно вызвало ни въ комъ иномъ, какъ въ Гамильтонѣ, попытку начертать проектъ тѣхъ

---

[1]) Ibid., стр. 127.
[2]) Ibid., стр. 128.

измѣненій, какія необходимо должны быть сдѣланы въ конституціи 1781 г. въ интересахъ расширенія правъ федеральнаго правительства. Проектъ этотъ долженъ былъ поступить на разсмотрѣніе конгресса. Онъ интересенъ для насъ тѣмъ, что въ немъ можно найти зародышъ цѣлаго ряда постановленій конституціи 1787 года. Онъ заключаетъ въ себѣ также серьезную критику всѣхъ недостатковъ конфедераціи. Такъ, Гамильтонъ первый обращаетъ вниманіе на то, что въ конфедераціи законодательныя и исполнительныя функціи не отдѣлены одна отъ другой и переданы въ руки одного собранія, вопреки всѣми признанному и вполнѣ обоснованному положенію, что въ государствѣ съ свободными учрежденіями законодательная, исполнительная и судебная власти должны быть сосредоточены въ разныхъ рукахъ.— Существеннымъ недостаткомъ конфедераціи Гамильтонъ считаетъ далѣе тотъ фактъ, что ею не создано самостоятельной судебной власти; въ федеральномъ же судѣ чувствуется неотложная необходимость, особенно по спорамъ, въ которыхъ одной изъ сторонъ являются иностранныя государства и иноземные подданные. Отсутствіе самостоятельной судебной власти сказывается невыгодно на международныхъ отношеніяхъ, на ежечасномъ нарушеніи иноземцами трактатовъ, воспрепятствовать чему былъ бы въ силахъ одинъ федеральный трибуналъ. Читая это мѣсто въ проектѣ Гамильтона, приходишь къ тому заключенію, что и этотъ сильный умъ не въ состояніи былъ съ самаго начала постигнуть всей важности предлагаемаго имъ нововведенія; онъ не видѣлъ, гдѣ именно долженъ лежать центръ тяжести федеральнаго суда. Опирая свою мысль о необходимости ссылкой на частыя нарушенія международныхъ трактатовъ, Гамильтонъ не сознавалъ, что главной задачей трибунала будетъ рѣшеніе споровъ между федеральнымъ правительствомъ и правительствами штатовъ. Нельзя, поэтому, считать Гамильтона творцомъ этого, совершенно новаго и богатаго послѣдствіями, начала верховенства суда надъ закономъ. Оно вызвано было къ жизни не геніемъ одного человѣка, а, какъ мы увидимъ впослѣдствіи, самымъ ходомъ событій. Гамильтонъ критикуетъ конституцію конфедераціи еще съ той стороны, что, надѣляя конгрессъ правомъ налогового обложенія всѣхъ жителей уніи, она въ то же время обращаетъ это право въ голую букву, такъ какъ лишаетъ собраніе всякаго контроля за установленіемъ налоговъ отдѣльными правительствами и самымъ порядкомъ ихъ взиманія. Ограниченіе роли конгресса въ дѣлѣ налогового обложенія однимъ правомъ распредѣлять издержки между отдѣльными правительствами, кажется ему крайне

не практичнымъ. Для производства такой разверстки необходимъ какой-нибудь масштабъ, а послѣдній не можетъ быть установленъ помимо оцѣнки земельныхъ угодій, построекъ и т. п. въ каждомъ изъ штатовъ, что потребуетъ большихъ затратъ. Права конгресса по отношенію къ международному представительству уніи, внѣшней торговли, займамъ и чекану монеты кажутся Гамильтону одинаково недостаточными. Конституція 1781 года,—справедливо говоритъ онъ, — надѣляетъ конгрессъ правомъ международнаго представительства, и въ то же время не принимаетъ никакихъ мѣръ къ тому, чтобы сосредоточить въ его рукахъ средства внѣшней обороны. Она одновременно предоставляетъ конгрессу право заключенія торговыхъ трактатовъ съ иноземными государствами и подкашиваетъ это право въ самомъ его основаніи тѣмъ, что не дозволяетъ вносить въ трактаты статей, запрещающихъ вывозъ или ввозъ извѣстныхъ товаровъ, или облагающихъ ихъ пошлинами. Представительство Америки заграницей немыслимо со стороны конгресса безъ передачи ему права издавать законы, регулирующіе международныя отношенія, а такого права конституція конфедераціи не даетъ федеральному правительству. Наконецъ, по мнѣнію Гамильтона, конституція 1781 года лишаетъ конгрессъ возможности энергическаго веденія дѣлъ требованіемъ большинства 11 голосовъ изъ 13-ти для постановки рѣшеній въ важнѣйшихъ вопросахъ и семи въ остальныхъ. Пока такое правило будетъ держаться, большинство не перестанетъ быть игрушкой въ рукахъ меньшинства, такъ какъ двухъ голосовъ будетъ достаточно, чтобы отсрочить на безконечное время самыя даже неотложныя рѣшенія [1]).

Проектъ Гамильтона на первыхъ порахъ встрѣтилъ слабую поддержку въ конгрессѣ. Комиссія, назначенная для пересмотра статей конфедераціи, разошлась, не сдѣлавъ рѣшительно ничего и потерявъ даже вѣру въ то, чтобы ея дѣятельность когда либо могла имѣть практическія послѣдствія. „Такъ мало встрѣчаю я сочувствія мысли упроченія федеральной уніи, одинаково въ стѣнахъ конгресса и внѣ его,—читаемъ мы въ частной перепискѣ Гамильтона съ Гриномъ, относящейся именно къ этому времени,— что для человѣка, не имѣющаго въ виду другой цѣли, кромѣ общественнаго блага, служить становится совершенно безполезнымъ. Мы не ранѣе рѣшимся, повидимому, на перемѣны въ нашихъ учрежденіяхъ, чѣмъ послѣ того, какъ горькому опыту

[1]) Alexander Hamilton and his Contemporaries on the rise of the American Constitution by John Riethmüller, London 1864, стр. 132.

удастся убѣдить насъ въ томъ, что эти учрежденія утопичны" [1]).

Эти слова Гамильтона были пророческими. Отдѣльнымъ правительствамъ предстояло сперва испытать всѣ невзгоды конфедераціи, прежде чѣмъ рѣшиться на замѣну ея болѣе сильной уніей. Какъ ни страннымъ можетъ показаться на первый взглядъ утвержденіе, что денежныя затрудненія американцевъ были ближайшимъ поводомъ къ скрѣпленію ими ихъ федеральнаго союза, но такое заявленіе строго отвѣчаетъ истинѣ. Война за независимость обошлась американцамъ, по вычисленію Джефферсона, въ 140 милліоновъ долларовъ [2]).

Конгрессъ, въ періодъ времени, предшествовавшій принятію конституціи 1781 года, выпустилъ бумажныхъ денегъ на сумму 240 милліоновъ фунтовъ стерлинговъ, но эти 240 милліоновъ ассигнацій, по оцѣнкѣ Джефферсона, имѣли покупательную силу всего на всего въ 36 милліоновъ металлическаго чекана. Цѣнность ассигнацій, выпущенныхъ во время продолженія войны правительствами отдѣльныхъ штатовъ, Джефферсонъ также оцѣниваетъ приблизительно въ 36 милліоновъ. Остающаяся затѣмъ сумма, приблизительно въ 70 милліоновъ, была покрыта путемъ займовъ, сдѣланныхъ конгрессомъ у правительствъ штатовъ, у частныхъ лицъ и заграницею. Цѣнность бумажныхъ денегъ, по мѣрѣ ихъ выпуска, постепенно падала; помимо всякой девальваціи, сдѣлки перестали заключаться на ассигнаціи.

При составленіи смѣты доходовъ и расходовъ на ближайшій 1785 г. конгрессъ поставленъ былъ въ крайне затруднительное положеніе. Въ Голландіи векселя, выданные Моррисомъ отъ имени федеральнаго правительства, были опротестованы; требовалась немедленная затрата 660,000 долларовъ для ихъ оплаты, а между тѣмъ примѣръ предшествующихъ лѣтъ показывалъ, что правительства отдѣльныхъ штатовъ далеко не спѣшатъ со взносомъ причитающихся съ нихъ денежныхъ реквизицій,—три вовсе не исполнили въ этомъ отношеніи своего обязательства, остальныя уплатили только половину слѣдуемой съ нихъ суммы. На выручку конгресса выступила Виргинія, въ которой агитаціи Вашингтона удалось, ранѣе, чѣмъ гдѣ либо, образовать прочное зерно будущей „національной партіи", разумѣя подъ этимъ именемъ приверженцевъ усиленія федеральнаго правительства.

Составленная болѣе чѣмъ на половину изъ новыхъ членовъ,

---

[1]) Bancroft, стр. 132.
[2]) Ibid., стр. 159.

Виргинская палата, по предложенію Патрика Генри, проводитъ слѣдующее рѣшеніе: Виргинія должна нести издержки федеральнаго правительства пропорціонально числу ея бѣлаго и чернаго населенія, при чемъ изъ послѣдняго принимается въ расчетъ не болѣе трехъ-пятыхъ. Отказываясь отъ дальнѣйшей оппозиціи проекту сосредоточенія въ рукахъ конгресса права вынуждать правительства штатовъ къ уплатѣ причитающихся съ нихъ суммъ, Виргинское собраніе постановляетъ, что, не дожидаясь проведенія этого проекта законодательнымъ порядкомъ въ конгрессѣ, всѣ денежныя требованія послѣдняго, съ цѣлью ли покрыть издержки федеральнаго правительства, или уплатить проценты и капиталъ національнаго долга, будутъ приводиться въ исполненіе правительствомъ штата [1]).

Къ только что указанной нами главной причинѣ пробудившагося сознанія необходимости усилить власть федеральнаго правительства присоединилась еще другая. Такъ какъ штаты выпустили въ теченіе войны не мало ассигнацій, и такъ какъ платежная сила послѣднихъ признаваема была только пустившимъ ихъ въ обращеніе правительствомъ, имущественныя сдѣлки, заключенныя между жителями отдѣльныхъ штатовъ, фактически лишены были серьезнаго обезпеченія. Такой порядокъ вещей подкашивалъ въ корнѣ одно изъ основныхъ положеній всякаго общественнаго порядка—незыблемость разъ заключенныхъ сдѣлокъ. Повсюду стала, поэтому, упрочиваться мысль о необходимости передать исключительно въ руки федеральнаго правительства право не только установленія чекана, но и выпуска бумажныхъ денегъ съ обязательнымъ курсомъ.

Стѣснительныя условія, поставленныя американской торговлей, прежде всего Англіей, а затѣмъ и Франціей, ограниченіе числа портовъ, открытыхъ для склада американскихъ товаровъ во Франціи, обязательство ввозить ихъ въ Англію только на англійскихъ судахъ, все это, какъ уже было замѣчено, побудило отдѣльныя правительства поднять вопросъ о необходимости общей всѣмъ имъ торговой политики, политики, которая, примѣняя къ европейскимъ державамъ однохарактерныя торговыя стѣсненія, устанавливая, напримѣръ, таможенныя пошлины на иноземные товары, побудила бы эти правительства перейти рано или поздно къ системѣ свободнаго обмѣна, а до поры до времени содѣйствовала бы успѣшному развитію туземныхъ мануфактуръ, защищая ихъ отъ конкуренціи заграничныхъ. Виргинское собраніе опять

[1]) Ibid., стр. 161.

таки первое выступило на этотъ новый путь. Постановленіемъ отъ іюня мѣсяца 1784 г. оно передало въ руки федеральнаго правительства исключительное право регулировать внѣшнюю торговлю и установлять таможенныя пошлины, правда, всего срокомъ на 13 лѣтъ.

Идеи, въ такой степени враждебныя, повидимому, интересамъ отдѣльныхъ правительствъ, какъ расширеніе въ ущербъ имъ власти федеральнаго, зрѣютъ, очевидно, не быстро и еще медленнѣе находятъ себѣ практическое примѣненіе. Проходитъ еще два года безъ существенныхъ измѣненій въ конституціи 1781 года. Въ продолженіе 13 дней конгрессъ дебатируетъ въ полномъ своемъ составѣ, а именно въ теченіе іюля и августа 1786 года, неотвязный вопросъ объ усиленіи своей власти. Къ тринадцати статьямъ конфедераціи рѣшено присоединить семь новыхъ, а именно: предоставить конгрессу завѣдываніе внѣшней торговлей и установленіе таможенныхъ пошлинъ, но подъ тѣмъ неисполнимымъ условіемъ, чтобы отъ этого не пострадала свобода отдѣльныхъ штатовъ. Право налагать таможенные сборы не должно имѣть послѣдствіемъ созданіе для федеральнаго правительства постоянной статьи дохода; вся сумма сбора поступаетъ, согласно проекту, въ распоряженіе правительствъ отдѣльныхъ штатовъ. Конгрессъ по прежнему долженъ довольствоваться ихъ денежными контрибуціями. Въ случаѣ неуплаты послѣднихъ въ срокъ, онъ въ правѣ потребовать вмѣстѣ съ суммою долга и 10 годовыхъ процентовъ. Только въ томъ случаѣ, если въ теченіе 10 мѣсяцевъ и при исполненіи большинствомъ штатовъ денежныхъ реквизицій конгресса, то или другое правительство окажется недоимщикомъ, дозволено конгрессу приступить къ непосредственной разверсткѣ и взиманію не выплаченной ему штатомъ суммы между его графствами и приходами.

Непрактичность этихъ мѣръ бросается въ глаза. Неудивительно, если имъ не дано было ни малѣйшаго хода [1]).

Можно было опасаться, что вопросъ о созданіи національнаго правительства такъ и останется нерѣшеннымъ. И дѣйствительно, тѣмъ нормальнымъ путемъ, какой предписывала конституція конфедераціи для введенія въ ней тѣхъ или другихъ измѣненій, онъ едва ли могъ быть рѣшенъ удовлетворительно. Вѣдь для каждаго измѣненія требовалось согласіе одиннадцати штатовъ изъ всего числа ихъ—тринадцати. Требованіе это, по справедливому замѣчанію Гамильтона, дѣлало изъ большинства

[1]) Ibid., стр. 261.

игрушку въ рукахъ меньшинства. Неудивительно, поэтому, если новый порядокъ американскихъ учрежденій вышелъ не изъ конгресса, если починъ въ этомъ отношеніи сдѣланъ былъ не федеральнымъ правительствомъ, а тѣмъ изъ штатовъ, который уже много разъ имѣлъ случай заявить о своей готовности поступиться нѣкоторыми правами верховенства въ интересахъ уніи, я разумѣю Виргинію. Въ то самое время, когда конгрессъ заявлялъ о своей несостоятельности въ дѣлѣ переустройства уніи, Виргинская палата возобновила предложеніе, сдѣланное нѣсколько лѣтъ назадъ штатомъ Нью-Іоркъ. 14 сентября, на основаніи проекта, составленіе котораго поручено было Гамильтону, палата рѣшила пригласить другіе штаты уніи послать своихъ делегатовъ на спеціальную конференцію въ Филадельфіи. Задачей конференціи было изучить современное положеніе Соединенныхъ Штатовъ, пріискать средства къ тому, чтобы привести унію въ большее соотвѣтствіе съ требованіями націи и изготовить проектъ новой конституціи. Послѣдній долженъ былъ поступить затѣмъ на обсужденіе и утвержденіе палатъ отдѣльныхъ штатовъ [1]). Самый срокъ созванія конференціи былъ напередъ установленъ. Она должна была собраться во второй понедѣльникъ ближайшаго мая. Предложеніе Виргиніи встрѣтило противодѣйствіе со стороны всего на всего двухъ штатовъ, Нью-Іорка и Массачусетса, но и здѣсь всякая оппозиція вскорѣ пала, въ виду ясно сознанной необходимости спасти страну отъ банкротства, какимъ грозила ей неспособность федеральнаго правительства выполнить свои денежныя обязательства. Такъ какъ Виргинія приняла на себя починъ въ дѣлѣ созванія конференціи, то ея делегаты, съ Эдмундомъ Рандольфомъ во главѣ, рѣшили предстать на конгрессъ съ готовымъ проектомъ новой конституціи. Составленіе его принялъ на себя Мадисонъ [2]).

14 мая 1787 года конференція открыла свои засѣданія въ Филадельфіи. Число делегатовъ отъ разныхъ штатовъ было неодинаково: одна Пенсильванія послала четырехъ. Коннектикутъ и Мэриландъ, каждый по одному, Нью-Іоркъ, Южная Каролина и Георгія по два депутата, а остальные штаты каждый по три. Большинство депутатовъ были лица съ высшимъ университетскимъ образованіемъ; кто вышелъ изъ Гарварда, кто изъ Колумбійскаго колледжа, кто изъ Глазго и Оксфорда. О нѣкоторыхъ изъ нихъ, въ томъ числѣ о Вашингтонѣ, намъ извѣстно, что

---

[1]) Ibid., стр. 269.
[2]) Ibid., стр. 278.

„Духъ Законовъ“ Монтескье служилъ имъ настольной книгой. Большинство знакомо было съ англійскими учрежденіями изъ личныхъ наблюденій; многіе имѣли случай путешествовать по Швейцаріи и Голландіи и обстоятельно были освѣдомлены насчетъ союзнаго устройства [1]).

Первый вопросъ, представившійся на рѣшеніе конференціи, состоялъ въ выборѣ между измѣненіемъ существующей конституціи и выработкой новой. Вашингтонъ и Мадисонъ стояли за послѣднее. Имъ безъ труда удалось подвинуть на это и менѣе рѣшительнаго по характеру Рандольфа, главу Виргинской делегаціи [2]).

Изготовленіе проекта новой конституціи единогласно возложено было на послѣдняго. Вотъ существеннѣйшія черты этого, такъ называемаго, Виргинскаго проекта: онъ начинается слѣдующимъ категорическимъ заявленіемъ: чтобы воспрепятствовать осуществленію того, что всѣ предвидятъ, мы разумѣемъ распаденіе Соединенныхъ Штатовъ, намъ слѣдуетъ изучить обстоятельно несовершенства существующей системы конфедераціи и предложить тѣ нормы, какія должны войти въ составъ новой федеральной конституціи. Конфедерація, продолжаетъ Виргинскій проектъ, возникла въ то время, когда наши свѣдѣнія о конституціяхъ, вообще, были еще слабы, когда мы не сознавали всей непрактичности системы денежныхъ реквизицій, производимыхъ конгрессомъ съ отдѣльныхъ штатовъ, когда между послѣдними не имѣлось торговыхъ несогласій (намекъ на необезпеченность договоровъ между подданными разныхъ штатовъ), когда иностранные займы не требовали неотложной уплаты, когда не предвидѣлось еще то разореніе, какое произведено будетъ въ странѣ выпускомъ ассигнацій, когда договоры международные и междугосударственные еще не подвергались нарушеніямъ, когда, съ другой стороны, крайне ревнивое охраненіе отдѣльными штатами ихъ верховныхъ правъ не позволяло расчитывать на установленіе болѣе совершенной уніи. Конституція 1781 года на практикѣ доказала свою несостоятельность: она не доставила федеральному правительству средствъ обороны противъ внѣшнихъ враговъ; она сдѣлала конгрессъ безсильнымъ вести войну или воспрепятствовать ея веденію; она лишила его возможности наказывать нарушеніе международныхъ договоровъ и отрицаніе самыхъ основъ международнаго права; она сдѣлала его безсильнымъ воспротивиться

[1]) Ibid., II т., стр. 9.
[2]) Ibid., II т., стр. 5 и 6.

воинственной политикѣ отдѣльныхъ штатовъ. Федеральное правительство не получило отъ конституціи необходимой власти для того, чтобы предупреждать столкновенія отдѣльныхъ штатовъ между собою; оно не имѣетъ возможности ни подавить открывшійся въ нихъ мятежъ, ни установить въ свою пользу налогъ съ ихъ подданныхъ, ни принять общихъ мѣръ защиты американскаго обмѣна противъ торговыхъ регламентовъ другихъ странъ.

Проектъ предлагаетъ затѣмъ къ принятію слѣдующія резолюціи (всѣхъ числомъ пятнадцать). Конфедерація должна подвергнуться такимъ измѣненіямъ, которыя бы сдѣлали возможнымъ практическое осуществленіе задачъ, имѣвшихся въ виду при ея установленіи, а именно: 1) Конгрессу должна быть предоставлена защита отъ общихъ враговъ, обезпеченіе общей свободы и общаго благосостоянія. 2) Каждый штатъ будетъ располагать въ конгрессѣ числомъ голосовъ, пропорціальнымъ платимой имъ денежной контрибуціи или числу его бѣлаго населенія. 3) Законодательная власть федераціи должна быть ввѣрена двумъ палатамъ. Первая, нижняя, получаетъ демократическое устройство. Ее составятъ депутаты отъ народа отдѣльныхъ штатовъ; вторая выбирается нижней палатой изъ кандидатовъ, предложенныхъ палатами отдѣльныхъ штатовъ. 4) Каждая изъ палатъ имѣетъ право законодательнаго почина; обѣ вмѣстѣ сосредоточиваютъ въ своихъ рукахъ всѣ тѣ законодательныя функціи, какія предоставлены были конгрессу конституціей конфедераціи. Сверхъ того, онѣ пріобрѣтаютъ право издавать законы во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ отдѣльные штаты должны быть признаны некомпетентными, а также въ тѣхъ, въ которыхъ гармонія интересовъ между ними могла бы быть нарушена предоставленіемъ каждому въ отдѣльности законодательнаго почина. Обѣ палаты могутъ противиться вступленію въ силу законовъ, изданныхъ отдѣльными штатами, разъ эти законы несогласны съ федеральной конституціей. Онѣ въ правѣ направить имѣющееся въ ихъ распоряженіи федеральное войско и флотъ противъ штата, не исполняющаго своихъ обязательствъ къ федеральному правительству. 5) Глава исполнительной власти федераціи выбирается обѣими палатами и не подлежитъ переизбранію. Его задача—приводить въ дѣйствіе постановленія палатъ и завѣдывать администраціей. 6) Новая конституція должна озаботиться созданіемъ самостоятельной судебной власти федераціи. Она ввѣряется одному высшему трибуналу и подчиненнымъ ему инстанціямъ. Члены всѣхъ ихъ выбираются палатами. Судьи

несмѣняемы, имѣютъ право разбирательства всѣхъ случаевъ морского разбоя и взятія призовъ, а также всѣхъ дѣлъ, въ которыхъ подданные и иностранцы или подданные разныхъ штатовъ являются сторонами. Юрисдикціи ихъ подлежатъ также всѣ препирательства, поводъ къ которымъ даетъ взиманіе федеральныхъ сборовъ. Эти же суды вѣдаютъ всякіе случаи столкновеній между собою отдѣльныхъ штатовъ, столкновеній, грозящихъ миру и гармоніи интересовъ въ предѣлахъ уніи. Имъ же, наконецъ, принадлежитъ судьи надъ органами исполнительной власти въ случаѣ, такъ называемаго, „impeachment", т. е. обвиненія ихъ въ преступленіяхъ по должности. 7) Глава исполнительной власти, за одно съ извѣстнымъ числомъ федеральныхъ судей, образуютъ изъ себя ревизіонную комиссію съ правомъ пересмотра всякаго акта, исходящаго отъ федеральныхъ палатъ, до момента вступленія его въ силу [1]).

Таковы важнѣйшія статьи Виргинскаго проекта. Мы увидимъ впослѣдствіи, что многія изъ нихъ перешли въ текстъ конституціи 1787 года.

Виргинія не была, однако, единственнымъ штатомъ, депутаты котораго явились на конвенцію съ опредѣленной программой переустройства уніи.

Депутаты Нью-Джерси и Коннектикута также изготовили свои проекты. Эти послѣдніе интересны тѣмъ, что въ нихъ отразились опасенія жителей мелкихъ штатовъ быть поглощенными штатами крупными и указаны тѣ средства, какими, по ихъ мнѣнію, возможно было бы предупредить такой исходъ. Въ проектѣ депутатовъ Коннектикута мы отмѣтимъ слѣдующія статьи: федеральное правительство должно и впредь получать свой доходъ отъ контрибуцій отдѣльныхъ штатовъ, причемъ размѣръ этихъ контрибуцій будетъ зависѣть отъ числа ихъ бѣлаго населенія и трехъ пятыхъ чернаго. Въ случаѣ неисправности въ платежѣ того или другого штата, само федеральное правительство въ правѣ приступить къ непосредственному взысканію налоговъ съ его подданныхъ. Проектъ депутатовъ Нью-Джерси идетъ еще далѣе въ томъ же направленіи. Въ немъ предлагалось сохранить однокамерную систему и ограничить роль конгресса представительствомъ однихъ штатовъ. При такихъ условіяхъ всѣ штаты, какъ большіе, такъ и малые, должны были имѣть равное число депутатовъ. Исполнительная власть федераціи получала коллегіальную форму и избирательный характеръ. Выборъ ея агентовъ

---

[1]) Ibid., т. II, стр. 12.

предоставлялся конгрессу. Федеральное правительство, за исключеніемъ штемпельнаго сбора, не должно было имѣть другихъ средствъ къ покрытію своихъ издержекъ, кромѣ реквизицій съ отдѣльныхъ штатовъ. Проектъ депутатовъ Нью-Джерси не принималъ никакихъ мѣръ къ установленію самостоятельнаго федеральнаго трибунала. Онъ предоставлялъ постановку приговоровъ по спорамъ о несоблюденіи федеральныхъ законовъ судамъ отдѣльныхъ штатовъ [1]).

Сравненіе послѣднихъ двухъ проектовъ съ виргинскимъ позволяетъ намъ отмѣтить въ Филадельфійской конвенціи два теченія. Расчитывая на видную роль въ уніи благодаря численности своего населенія и матеріальному благосостоянію, крупные штаты не прочь были усилить власть федеральнаго правительства, такъ какъ это не грозило ихъ интересамъ. Напротивъ того, средніе и мелкіе штаты опасались, больше всего, потери своей независимости, а потому стояли за сохраненіе прежней системы конфедераціи. Чтобы склонить на свою сторону мелкіе штаты, Виргиніи и другимъ крупнымъ пришлось пойти на компромиссъ, согласиться на внесеніе въ текстъ федеральной конституціи постановленій, обезпечивающихъ дальнѣйшую независимость всѣхъ членовъ уніи. Первый вопросъ, по которому интересы штатовъ, крупныхъ и мелкихъ, радикально разошлись между собою, былъ вопросъ объ ихъ представительствѣ на конгрессѣ. Нью-Джерси настаивалъ на одномъ представительствѣ законодательныхъ палатъ. Его депутаты высказывались поэтому за то, чтобы въ конгрессѣ было не болѣе одной камеры. Съ другой стороны, крупные штаты единогласно выставляли какъ разъ обратное требованіе двухкамерной системы и представительства населенія пропорціонально числу жителей отдѣльныхъ штатовъ. Чтобы примирить интересы крупныхъ и мелкихъ штатовъ, пришлось пойти на взаимныя уступки, создать систему двухъ палатъ, популярную въ большинствѣ штатовъ, куда, какъ мы сказали ранѣе, эта система занесена была изъ метрополіи, и въ то же время признать, что нижняя палата одна будетъ представительницей населенія, верхняя же—представительницей палатъ отдѣльныхъ штатовъ [2]).

Что касается до личнаго состава обѣихъ палатъ, то по этому вопросу мнѣнія съ самаго начала разошлись такъ сильно, что не осталось другого средства примирить ихъ, какъ назна-

---

[1]) Ibid., стр. 39.
[2]) Ibid., стр. 56.

чивъ комиссію для спеціальнаго изученія вопроса. Въ этой комиссіи руководящая роль выпала на долю Франклина; онъ предложилъ и провелъ въ ней слѣдующую мѣру [1]). Тогда какъ нижняя палата должна быть представительницей всего народа Соединенныхъ Штатовъ и включить поэтому въ свой составъ по одному депутату отъ каждыхъ 40,000 жителей, верхняя, сенатъ, получитъ по равному числу представителей отъ каждаго изъ штатовъ. Въ подражаніе Англіи и въ интересахъ упроченія за нижней палатой рѣшающей роли въ дѣлѣ вотированія налоговъ, комиссія предложила сосредоточить въ одной нижней палатѣ право установленія новыхъ податей и пріуроченія доходовъ къ расходамъ. Въ конвенціи проектъ комиссіи встрѣтилъ жаркую, но непродолжительную оппозицію. Англійскія воззрѣнія на то, что нижняя палата должна быть представительствомъ не лицъ, а имуществъ, нашла поддержку себѣ въ Моррисѣ. Опасаясь, что новые штаты, только что возникавшіе на западѣ, пріобрѣтутъ со временемъ перевѣсъ по своей населенности надъ восточными, Моррисъ настаивалъ на томъ, чтобы при распредѣленіи числа представителей между штатами приняты были мѣры къ обезпеченію и на будущее время штатамъ на Атлантическомъ Океанѣ первенствующаго вліянія. Свое требованіе онъ опиралъ на томъ соображеніи, что матеріальныя богатства сосредоточены, главнымъ образомъ, въ штатахъ восточныхъ и что при устройствѣ конгресса слѣдуетъ имѣть въ виду скорѣе представительство собственности, нежели территоріи и населенія. Эти мысли не встрѣтили сочувствія, и послѣ горячихъ преній рѣшено было большинствомъ голосовъ, что всѣ штаты, безъ различія большихъ и малыхъ, будутъ представлены въ Сенатѣ равнымъ числомъ депутатовъ [1]). Каждому штату предоставлено имѣть въ немъ двухъ представителей.

Въ то же время послѣ довольно продолжительныхъ препирательствъ остановились на мысли установить пропорціональное населенію представительство штатовъ въ нижней палатѣ, но только съ тѣмъ ограниченіемъ, чтобы при счетѣ жителей принимать во вниманіе всего на всего три пятыхъ чернаго населенія. Сдѣлано было это очевидно съ тою цѣлью, чтобы не дать южнымъ штатамъ новаго основанія къ увеличенію числа своихъ невольниковъ. При представительствѣ всего населенія съ такимъ увеличеніемъ черныхъ необходимо пошло бы

[1]) Ibid., стр. 61.
[1]) Ibid., стр. 71.

рядомъ усиленіе роли и вліяніе рабовладѣльческихъ штатовъ на конгрессѣ. Конвенція остановилась на мысли дать представительство тремъ пятымъ всего числа негровъ на томъ основаніи, что то же численное отношеніе было принято ранѣе при распредѣленіи денежныхъ контрибуцій между штатами [1]).

Рѣшеніе касательно представительства всего бѣлаго и только трехъ пятыхъ чернаго населенія явилось, очевидно, результатомъ компромисса между сѣверными штатами, въ которыхъ рабство частью было отмѣнено, частью слабо представлено, и южными, гдѣ число рабовъ не переставало возрастать. Сѣверные штаты настаивали на представительствѣ одного бѣлаго населенія, южные наоборотъ желали, чтобы обѣ расы одинаково были приняты въ расчетъ при распредѣленіи числа депутатовъ. Соглашеніе было достигнуто путемъ взаимныхъ уступокъ; когда этотъ вопросъ былъ рѣшенъ въ конгрессѣ къ обоюдному удовольствію обѣихъ сторонъ, окончательно устранено было главнѣйшее препятствіе къ созданію болѣе тѣсной уніи. Мелкіе и средніе штаты не имѣли болѣе основанія опасаться потери своей независимости. Какъ справедливо заявляетъ Бенкрофтъ, штаты эти изъ враговъ уніи сдѣлались съ этого момента самыми упорными ея сторонниками.—Предстояло рѣшить затѣмъ вопросъ о томъ, отъ кого будетъ зависѣть опредѣленіе условій избранія депутатовъ въ нижнюю палату, отъ конгресса ли, или отъ палатъ отдѣльныхъ штатовъ. Противъ передачи конгрессу права изданія избирательнаго закона сдѣланы были слѣдующія возраженія. Если, говорили, конгрессъ будетъ надѣленъ этимъ правомъ, ничто не помѣшаетъ ему нарушить равновѣсіе въ представительствѣ между штатами, установляя высокій цензъ въ Родъ-Эйландѣ и, наоборотъ, освобождая отъ необходимости быть собственникомъ въ Виргиніи. Но если, съ другой стороны, предоставить такое право правительствамъ штатовъ, не обставивъ его никакими условіями, то ничто не помѣшаетъ имъ придать конгрессу тотъ характеръ, какой они пожелаютъ, аристократическій или наоборотъ демократическій. Вопросъ былъ щекотливъ. Конгрессъ чувствовалъ, что онъ не можетъ издать закона, способнаго удовлетворить интересамъ всѣмъ штатовъ; если-бы онъ потребовалъ строгихъ условій для голосованія, противъ него возстали бы демократическіе штаты; наоборотъ, если-бы законъ оказался слишкомъ либеральнымъ, онъ возстановилъ бы противъ себя штаты, гдѣ право выбирать и быть выбраннымъ продолжало

[1]) Ibid., стр. 86—88.

подчиняться условіямъ имущественнаго ценза. Рѣшено было, поэтому, избрать средній путь, который не позволилъ бы штатамъ измѣнить составъ конгресса въ аристократическомъ смыслѣ. Конвенція приняла за правило, что палата представителей уніи будетъ выбираема тѣми же избирателями, какіе въ каждомъ отдѣльномъ штатѣ назначаютъ наиболѣе численную по составу камеру. Что касается до условій избираемости, то отъ каждаго желающаго попасть въ депутаты требовалось, чтобы онъ былъ двадцати пяти лѣтъ отъ роду, гражданинъ Соединенныхъ Штатовъ и въ теченіе послѣднихъ семи лѣтъ имѣлъ мѣстопребываніе въ штатѣ, отъ котораго желалъ быть назначенъ. Далѣе возникъ вопросъ о срокѣ депутатскихъ полномочій. По этому вопросу американскія колоніи представляли противорѣчивыя рѣшенія. Въ Родъ-Эйландѣ назначали депутатовъ на полгода; въ Каролинѣ—на два года; въ Виргиніи—на 7 лѣтъ. Виргинія всегда питала, какъ мы видѣли, пристрастіе къ учрежденіямъ Англіи, у которой она и заимствовала семилѣтній срокъ парламента. Мнѣнія членовъ конвенціи раздѣлились. Одни желали установить годичный срокъ для депутатскихъ полномочій, повторяя правило, заимствованное у древнихъ: тамъ, гдѣ кончается годичное избраніе, начинается тиранія. Большинство же, напротивъ, стояло за болѣе продолжительный срокъ, прежде всего по соображеніямъ матеріальнаго характера. При обширной территоріи Сѣв. Америка того времени отличалась недостаткомъ въ путяхъ сообщенія, такъ что депутаты должны были ѣздить на сессію конгресса въ Филадельфію верхомъ и затрачивать на это около мѣсяца. При ежегодномъ избраніи все время прошло бы въ поѣздкахъ на выборы и на засѣданія конгресса. Трудно было думать также, что собраніе въ состояніи будетъ въ теченіе одного года обсудить вполнѣ всѣ внесенныя въ него предложенія и придать законодательную форму своимъ рѣшеніямъ.

Третье основаніе противъ ежегодныхъ конгрессовъ было то, что слишкомъ частые выборы вызываютъ въ странѣ постоянное броженіе. Люди спокойные уклоняются отъ участія въ нихъ, становятся къ нимъ равнодушными. Были пущены въ ходъ и другія соображенія. Въ республикѣ, гдѣ всѣ власти выборныя, необходимо, чтобы продолжительность ихъ полномочій была болѣе или менѣе одинакова. Рядомъ съ палатой депутатовъ, федеральная конституція создавала сенатъ, избираемый на шесть лѣтъ; треть его состава обновлялась каждые два года. Казалось желательнымъ, чтобы это обновленіе совпадало съ выборомъ новыхъ представителей въ палату. При этомъ условіи, ни палата, ни се-

натъ не могли претендовать на болѣе вѣрную передачу общественнаго мнѣнія страны. Эти соображенія заставили членовъ конвенціи остановиться на мысли о возобновленіи палаты представителей каждые два года. Такъ какъ съ ростомъ населенія должно было измѣниться и число депутатовъ, посылаемыхъ отдѣльными штатами, то въ видахъ равномѣрнаго распредѣленія ихъ между ними, рѣшено было производить перепись каждые десять лѣтъ.

Оставался вопросъ о числѣ депутатовъ въ нижней палатѣ, другими словами о томъ, какую сумму населенія будетъ представлять депутатъ. Рѣшено имѣть одного представителя на 30.000 жителей; это значило, что за вычетомъ женщинъ и дѣтей, на каждаго депутата придется отъ шести до семи тысячъ избирателей. Общественное мнѣніе высказывалось въ пользу не особенно численныхъ собраній. Соображенія, которыми руководствовались при этомъ, сгруппированы Гамильтономъ въ статьѣ, помѣщенной имъ въ журналѣ „Федералистъ" (№ 58). „Извѣстно, говоритъ онъ, что чѣмъ больше собраніе, тѣмъ сильнѣе преобладаютъ въ немъ страсти надъ разумомъ. Очевидно, что чѣмъ значительнѣе число его представителей, тѣмъ больше въ немъ пропорція людей малообразованныхъ и малоопытныхъ. Чѣмъ ближе собраніе уподобится толпѣ, тѣмъ скорѣе оно раздѣлитъ всѣ слабыя стороны народныхъ сходокъ. Невѣжество сдѣлается источникомъ обмана, страсти станутъ рабами софизма. Нѣтъ большей ошибки, какъ предполагать, что, увеличивая число представителей, мы создаемъ тѣмъ самымъ преграду противъ господства меньшинства. Напротивъ, опытъ народовъ научаетъ тому, что всякая излишняя прибавка ведетъ къ цѣли, какъ разъ обратной намѣченной". Американцы рѣшили назначить по одному депутату на каждыхъ 30.000 жителей; это дало имъ въ первомъ конгрессѣ 65 депутатовъ. Съ теченіемъ времени и при ростѣ населенія увеличилось и число представителей. Но боязнь черезчуръ обширныхъ собраній заставила американцевъ положить предѣлъ ихъ численному росту. Въ 1802 году рѣшено было имѣть 106 депутатовъ, т. е. по одному отъ каждыхъ 33.000. Въ 1822 году, когда населеніе возросло до 10 милліоновъ, принято было посылать по одному депутату уже отъ каждыхъ 40.000 жит., что дало всего 210 депутатовъ. Въ 1852 году уже каждые 93.000 жителей имѣли по одному представителю.

Въ настоящее время число всѣхъ представителей 386. На каждаго приходится 181,000 жителей. С. Ш. Америки имѣютъ значительно менѣе численное представительство, чѣмъ Англія съ

ея 670 депутатами въ палатѣ общинъ и Франція съ ея 584 представителями. Самъ германскій рейхстагъ насчитываетъ 397 членовъ [1]). Выборы производятся не по спискамъ; въ Америкѣ нѣтъ такъ наз. „scrutin de liste". Избиратели по округамъ назначаютъ каждый разъ не болѣе одного депутата. Такой порядокъ окончательно установленъ закономъ 1842 года [2]).

Вопросъ о содержаніи представителей, согласно съ демократическимъ характеромъ американскихъ учрежденій, рѣшенъ былъ въ утвердительномъ смыслѣ. Постановлено платить членамъ конгресса, какъ сенаторамъ, такъ и депутатамъ, по 4 доллара въ день во все время продолженія сессіи, да сверхъ того еще дорожныя издержки. Когда же стали раздаваться жалобы на то, что представители затягиваютъ сессіи съ цѣлю болѣе продолжительнаго пользованія обезпеченнымъ имъ жалованьемъ, рѣшено было принять систему неизмѣннаго вознагражденія. Представители получаютъ по 5000 долларовъ въ годъ. Сверхъ того, имъ отпускается на ихъ дорожныя издержки по двадцати сентовъ (т. е. по 1 франку) съ мили, и на наемъ квартиры въ Вашингтонѣ 125 долларовъ. То же вознагражденіе получаютъ и сенаторы [3]).

Послѣдній вопросъ, связанный съ устройствомъ представительства, какой пришлось рѣшить конвенціи, былъ вопросъ о продолжительности сессій и о правѣ ихъ распущенія. Въ Америкѣ не установлено предѣльнаго срока для засѣданій конгресса; онъ можетъ собираться, когда ему вздумается; никто не надѣленъ правомъ созывать его. Президентъ не имѣетъ также и права распущенія. Американцамъ кажется, что это было бы равнозначительно признанію за президентомъ перевѣса власти надъ представителями страны. Какъ общее правило конгрессъ открывается ежегодно въ первый понедѣльникъ декабря [4]).

Что касается до устройства сената, то конвенція остановилась на слѣдующихъ рѣшеніяхъ, включенныхъ затѣмъ въ текстъ конституціи: каждый штатъ назначаетъ двухъ сенаторовъ; не принимается при этомъ во вниманіе ни число народонаселенія, ни размѣръ занятой имъ площади, ни богатства. Сенаторы выбираются на 6 лѣтъ; треть ихъ выходитъ въ отставку каждые два года и замѣщается новыми. Сенаторы назначаются законодательными палатами отдѣльныхъ штатовъ. Условія ихъ избранія мало чѣмъ отличаются отъ условій, требуемыхъ отъ представителей: вмѣсто 25

---

[1]) Woodburn. The American Republic. 1903 г., стр. 250.
[2]) Ibid., стр. 248.
[3]) Ibid., стр. 254.
[4]) Ibid., стр. 251.

лѣтъ кандидатъ въ сенаторы долженъ имѣть 35, и вмѣсто 7 лѣтъ онъ въ теченіе 9 лѣтъ долженъ быть гражданиномъ Соединенныхъ Штатовъ. Какъ въ томъ, такъ и въ другомъ требованіи выступаетъ желаніе обезпечить сенатору преимущество большей опытности. Наконецъ, кандидатъ въ сенаторы долженъ быть жителемъ того штата, который его назначаетъ. Никакого имущественнаго ценза и никакой религіозной присяги отъ сенатора не требуется.

Мы уже видѣли причины, поведшія къ признанію за всѣми штатами, независимо отъ ихъ протяженія, населенности и матеріальнаго богатства, равнаго числа делегатовъ въ Сенатѣ. Это условіе признавалось столь важнымъ, что одна изъ статей конституціи прямо опредѣляла, что никакая реформа въ организаціи сената не можетъ имѣть своей задачей лишить штаты равнаго представительства въ немъ; этимъ постановленіемъ штаты сдѣлали возможнымъ сохраненіе своего автономнаго существованія. Такъ какъ число всѣхъ штатовъ въ наши дни 45, то сенатъ имѣетъ 90 членовъ.

Порядокъ избранія сенаторовъ. Рандольфъ предложилъ сперва, чтобы ихъ назначала палата депутатовъ конгресса. Но онъ не встрѣтилъ поддержки среди членовъ конвенціи. Желая обезпечить независимость второй камеры, они сочли невозможнымъ передать въ руки депутатовъ право опредѣлять своимъ выборомъ личный составъ сената. Рѣшено было, поэтому, что корни второй палаты должны, какъ и первой, восходить непосредственно къ народу. Но при избраніи сенаторовъ послѣднимъ образовалась бы палата, однородная съ палатой представителей, получился бы, такъ сказать, второй экземпляръ ея. Эта опасность была удачно обойдена конституціей. Какъ извѣстно, въ каждомъ штатѣ имѣются двѣ палаты—сенатъ и палата представителей. Рѣшено было, что эти двѣ палаты и будутъ назначать сенаторовъ, причемъ имъ самимъ предоставлено будетъ право опредѣлять порядокъ производства выборовъ. Въ однихъ штатахъ палаты соединяются для этого въ одно собраніе, въ другихъ—каждая палата производитъ выборы отдѣльно. Если палаты не пріидутъ къ соглашенію, то только въ этомъ случаѣ созывается ихъ общее собраніе.

Продолжительность и характеръ сенатскихъ полномочій. Сенатъ сначала хотѣли сдѣлать пожизненнымъ, по идеѣ Гамильтона. Его сторонники имѣли въ виду примѣръ Англіи, величіе ея палаты лордовъ; имъ казалось необходимымъ имѣть хотя бы одну постоянную власть. Они не соображали того, что это значило-бы создать аристократію въ странѣ, которая ея не терпитъ. Въ концѣ

концовъ американцы нашли способъ согласить принципъ постоянства сената и выборное начало. Они достигли этого слѣдующимъ своеобразнымъ порядкомъ. Сенатъ—учрежденіе постоянное, но каждый сенаторъ назначается только на шесть лѣтъ, причемъ каждые два года третья часть сенаторовъ уходитъ и замѣщается новыми. Приняты мѣры къ тому, чтобы въ этомъ числѣ не было двухъ сенаторовъ отъ одного штата. Опытъ доказалъ, что пропорція сенаторовъ, не выбранныхъ вторично, никогда не превышала половины. Отъ этого происходитъ, что каждые два года сенатъ обновляется, на практикѣ, всего на одну шестую часть. Собраніе столь малочисленное, и возобновляющееся незамѣтно по частямъ, должно, собственно говоря, считаться постояннымъ.

Предсѣдатель сената не избирается самимъ собраніемъ. Вице-президентъ Соединенныхъ Штатовъ считается его главою. Конвенція высказалась въ пользу такого рѣшенія отчасти изъ подражанія Англіи. Въ послѣдней палата общинъ назначаетъ своего предсѣдателя (спикера), но президентъ палаты лордовъ — канцлеръ—не избирается ею. Этой же системы слѣдуютъ и Соединенные Штаты: между тѣмъ, какъ палата представителей сама назначаетъ своего предсѣдателя, президентомъ сената является не избираемое имъ лицо, а вице-президентъ республики. Но имѣлось и другое основаніе къ принятію такой нормы. Сенаторы немногочислены и являются представителями штатовъ; какое бы положеніе занялъ президентъ, будучи избранъ изъ ихъ среды? Признать ли за нимъ, при равенствѣ голосовъ въ сенатѣ, право перевѣсить своимъ голосомъ рѣшеніе противниковъ? Но въ такомъ случаѣ штатъ, къ которому принадлежалъ бы президентъ, получилъ бы преимущество надъ остальными. Дать перевѣшивающій голосъ президенту сената это то же, что обезпечить одному штату три голоса; отнять же у президента вовсе право высказаться въ спорныхъ случаяхъ, равнозначительно лишенію штата, къ которому онъ принадлежитъ, одного голоса на конгрессѣ. Въ виду этого выгодно было взять президентомъ сената человѣка посторонняго собранію, какимъ и является въ дѣйствительности вице-президентъ Соединенныхъ Штатовъ.

Предметы вѣдомства конгресса. Они опредѣлены были конвенціей слѣдующимъ образомъ: ему предоставлена была власть финансовая. „Конгрессъ, сказано въ конституціи, имѣетъ право установлять и взимать таксы, пошлины, прямые налоги и акцизы, оплачивать долги и принимать мѣры къ обезпеченію и благосостоянію Соединенныхъ Штатовъ. Конгрессъ имѣетъ право занимать деньги отъ имени Соединенныхъ Штатовъ“. Изъ текста этой

статьи видно, что финансовая власть конгресса не безгранична: онъ имѣетъ право создавать налоги для нуждъ всего союза. Онъ не можетъ наложить подати для покрытія расхода, предпринятаго въ интересахъ одного какого либо штата. То же правило примѣнимо и къ проведенію имъ дорогъ; конгрессъ уполномоченъ открывать почтовые пути общеполезнаго характера, но онъ не можетъ провести дороги въ цѣляхъ облегченія сообщеній между двумя какими нибудь штатами. Только по тремъ пунктамъ финансовая власть конгресса не подлежитъ ограниченію, а именно: 1) по уплатѣ долговъ, 2) въ сферѣ заботъ объ общей безопасности и 3) объ общемъ благосостояніи.

Конгрессъ можетъ установлять налоги прямые и косвенные. Прямой налогъ долженъ быть пропорціоналенъ числу населенія, пользующагося избирательными правами. Налогъ косвенный долженъ быть одинаковъ для всѣхъ штатовъ. Не дозволяется создавать въ одномъ штатѣ такого налога, какого не будетъ въ другихъ. Это было постановлено въ интересахъ широкаго признанія принципа равенства между штатами. Въ силу того же принципа конгрессу запрещено налагать пошлины на товары, вывозимые изъ одного штата въ другой.

Предоставленіе финансовой власти конгрессу, очевидно, должно было повлечь за собою ограниченіе въ этомъ отношеніи правъ верховенства отдѣльныхъ штатовъ. Конституція постановляетъ, что безъ согласія конгресса ни одинъ штатъ не можетъ предписать производство сбора ни съ ввоза, ни съ вывоза.

Подобно англійской, американская конституція постановляетъ что иниціатива денежныхъ биллей или проектовъ установленія какого либо сбора принадлежитъ нижней палатѣ.

За финансовою властью слѣдуетъ власть торговая въ широкомъ смыслѣ слова. Конгрессъ заключаетъ коммерческіе трактаты, опредѣляетъ правила производства торговаго обмѣна съ иностранными націями и установляетъ таможенныя пошлины. Имъ издаются законы о матросахъ и лоцманахъ. Онъ заботится о сооруженіи маяковъ, объ устройствѣ гаваней, объ очищеніи рѣкъ и т. д. На конгрессѣ лежитъ также обязанность установлять правила о торговлѣ между штатами съ цѣлью воспрепятствовать созданію ими въ свою пользу монополіи и привиллегій.

Конгрессу принадлежитъ далѣе право чекана монеты. Это право всюду составляетъ непремѣнную принадлежность верховной власти. Особая статья конституціи воспрещаетъ отдѣльнымъ штатамъ имѣть свою особую монету. Монетная регалія—привиллегія, которой пользуется одно федеральное правительство. Такая мѣра по-

нятна, если вспомнить, что американцы нѣсколькими годами ранѣе едва избѣжали банкротства. Сдѣланный во время войны долгъ въ одинъ милліардъ семьсотъ пятьдесятъ милліоновъ долларовъ былъ крайне отяготителенъ для страны въ 3 милліона жителей. Въ виду этого было постановлено, что какъ федеральное правительство, такъ и отдѣльные штаты, не могутъ выпускать бумажныхъ денегъ, и что золото и серебро будутъ единственными способами расплаты. Это правило держалось до президенства Джаксона и созданія имъ государственнаго банка съ правомъ выпуска кредитныхъ билетовъ.

Конгрессу предоставлено также право завѣдывать почтою и регулировать все, къ ней относящееся.

Далѣе конституція возлагаетъ на конгрессъ покровительство промышленнымъ изобрѣтеніямъ и литературной собственности—право выдавать привиллегии на изобрѣтенія и заботу объ огражденіи авторскихъ правъ. Въ Вашингтонѣ устроено было особое бюро, куда каждый изобрѣтатель представляетъ свой проектъ. Отъ бюро получается патентъ на изобрѣтеніе; онъ имѣетъ силу въ теченіе 14 лѣтъ и можетъ быть возобновленъ еще на 7. Что касается до авторскихъ правъ, то Соединенные Штаты приняли англійскую норму по отношенію къ ихъ продолжительности. Право литературной собственности остается за авторомъ въ теченіе 28 лѣтъ; если по истеченіи этого срока авторъ, его вдова или дѣти еще живы, то за ними удерживается то же право на 42 года.

Въ Америкѣ право объявлять войну принадлежитъ конгрессу; но заключаютъ миръ президентъ и сенатъ.

Изъ опасенія, что армія въ рукахъ органа исполнительной власти легко можетъ сдѣлаться орудіемъ угнетенія и источникомъ гибели политической свободы, конвенція въ Филадельфіи высказалась въ пользу существованія народнаго ополченія или мѣстной милиціи и ограничила число солдатъ постоянной арміи.

Президентъ Соединенныхъ Штатовъ. Вопросъ объ устройствѣ исполнительной власти федераціи, о предоставленіи ея одному или нѣсколькимъ лицамъ, на началѣ ли наслѣдственности, пожизненности, или только на извѣстный срокъ, принадлежитъ къ числу тѣхъ, которые были подняты конвенціей въ Филадельфіи съ самаго начала ея засѣданій.

Предложеніе объ устройствѣ исполнительной власти на единоличномъ началѣ сдѣлано было депутатомъ отъ Южной Каролины, Карломъ Пинкне, и встрѣчено было на первыхъ порахъ молчаніемъ. Оно прервано было, наконецъ, слѣдующимъ заявле-

ніемъ Рандольфа: „я не намѣренъ, сказалъ онъ, подвергать критикѣ тотъ образцовый политическій механизмъ, какой представляетъ намъ англійская конституція. Если бы обстоятельства позволили перенести ее въ нашу среду, я ничего не имѣлъ бы противъ самаго даже слѣпого подражанія ей. Но сложившійся характеръ американскаго народа требуетъ иной формы правленія. Что желательно отъ главы исполнительной власти,—это энергія, распорядительность и, въ то же время, готовность дать отчетъ во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ. Но эти качества такъ же легко встрѣтить въ трехъ лицахъ, какъ и въ одномъ“.

Единоличность исполнительной власти неизбѣжна только въ монархіи. Трехчленную комиссію должны были составить, по плану Рандольфа, выборные отъ сѣверныхъ, центральныхъ и южныхъ штатовъ, по одному отъ каждой изъ этихъ трехъ группъ. Такая система въ его глазахъ всего болѣе отвѣчала бы задачѣ установленія постояннаго равновѣсія между этими тремя областями, столь отличными другъ отъ друга по ихъ интересамъ. Мнѣніе Рандольфа не встрѣтило поддержки не только большинства, но даже значительнаго меньшинства. То обстоятельство, что конвенція съ самаго начала имѣла для занятія президентскаго поста кандидата огромной популярности и стоящаго выше всякихъ подозрѣній въ личномъ честолюбіи и способности воспользоваться властью для установленія монархіи, я разумѣю Вашингтона, въ значительной степени объясняетъ легкость, съ какою собраніе остановилось на мысли поручить исполнительную власть федераціи одному человѣку. Разъ такое рѣшеніе было принято, конвенціи предстояло еще высказаться по вопросу о порядкѣ назначенія этого лица. Никто и не думалъ о томъ, чтобы сдѣлать его наслѣдственнымъ. Предложеніе, составленное въ такомъ смыслѣ, встрѣчено было бы недружелюбно, какъ противорѣчащее если не буквѣ, то духу той статьи конституціи 1781 года, которой конфедерація принимала на себя гарантировать штатамъ республиканское устройство. Оставался выборъ между избраніемъ президента конгрессомъ и народомъ Соединенныхъ Штатовъ. Вильсонъ предложилъ послѣднюю систему, ссылаясь на удачные опыты примѣненія ея къ выбору губернаторовъ въ штатахъ Нью-Іоркъ и Массачусетсъ [1]). Виргинскій проектъ стоялъ за совершенно иной порядокъ назначенія, а именно за избраніе президента конгрессомъ. Моррисъ рѣшительно выступилъ противъ такого порядка. Послѣдствіемъ его,

[1]) Bancroft. History of the American Constitution, т. II. стр. 20—25.

какъ онъ полагалъ, сдѣлались бы постоянныя интриги, подкупы, непрестанное соперничество партій. Въ подтвержденіе своей мысли Моррисъ ссылался на примѣръ избранія папы конклавомъ кардиналовъ и короля польскимъ сеймомъ [1]). Собраніе, въ концѣ концовъ, высказалось въ пользу избранія президента непосредственно народомъ Соединенныхъ Штатовъ. Надлежало затѣмъ опредѣлить срокъ службы президента и самый порядокъ его выбора. Противъ предложенія сдѣлать должность президента пожизненной Масонъ возразилъ, что отъ пожизненности до наслѣдственности одинъ шагъ, такъ что ему, пожалуй, еще придется быть свидѣтелемъ переворота въ пользу монархіи. Изъ дебатовъ выяснилось затѣмъ, что большинство стоитъ за ограниченіе срока президентской службы четырьмя годами, а также въ пользу неизбираемости вышедшаго въ отставку президента на новое четырехлѣтіе. Въ такомъ смыслѣ составлено было предложеніе особой комиссіи, назначенной конвенціей для ближайшаго изученія этого вопроса. На этомъ рѣшеніи остановились не сразу. Гамильтонъ и Мадисонъ требовали, чтобы президентъ былъ назначаемъ на всю жизнь. Но эта мысль была отвергнута. Затѣмъ предложено было назначать президента на семь лѣтъ съ тѣмъ, чтобы онъ не могъ быть избранъ снова. Но и такое рѣшеніе не встрѣтило поддержки. Въ концѣ концовъ остановились на томъ, что президентъ будетъ избираемъ на четыре года съ правомъ дальнѣйшаго переизбранія. Четыре года власти, возможность вторичнаго выбора, какъ бы въ награду за хорошую службу и, съ другой стороны, — верховное право народа снова вручить власть сановнику, въ качествахъ котораго онъ успѣлъ убѣдиться,—вотъ на чемъ сошлись послѣ долгихъ преній американскіе законодатели. Однако, эта свобода неопредѣленнаго переизбранія, свобода, вписанная въ конституцію, фактически была ограничена примѣромъ, поданнымъ первымъ президентомъ Соединенныхъ Штатовъ — Вашингтономъ. Съ перваго же дня своего президентства Вашингтонъ сдѣлался противникомъ вторичнаго выбора. Ему казалось, что сановникъ, котораго можетъ тревожить мысль о томъ, чтобы быть вновь избраннымъ, не въ силахъ посвятить себя всецѣло интересамъ наилучшаго управленія страною: у него необходимо является личный расчетъ, пробудятся своекорыстные виды. По истеченіи 4 лѣтъ Вашингтонъ задумалъ удалиться. Его воззрѣнія на этотъ счетъ раздѣлялъ и Джефферсонъ; но когда настало для Вашинг-

[1]) Ibid., стр. 166.

тона время покинуть свой постъ, въ странѣ пробудилось такое желаніе удержать его, что Джефферсонъ собственноручно написалъ ему письмо, съ просьбой его въ интересахъ свободы и республики принять вторично предлагаемый ему постъ. Вашингтонъ рѣшился сдѣлать это; но по прошествіи восьми лѣтъ, онъ уже ни за что не захотѣлъ подвергнуться новымъ выборамъ. Примѣръ его сдѣлался въ Америкѣ прецендентомъ, т. е. установленнымъ обычаемъ, обязательнымъ правиломъ. Въ конституціи нѣтъ ничего, что бы запрещало президенту поставить свою кандидатуру и на третье четырехлѣтіе; но никогда еще ни одинъ президентъ не представлялся на выборы послѣ восьмилѣтней службы.

Для выбора въ президенты и вице-президенты требуются слѣдующія условія: быть американскимъ гражданиномъ по рожденію, имѣть возрастъ не менѣе 35 лѣтъ, и постоянное мѣстожительство въ Соединенныхъ Штатахъ за послѣдніе 14 лѣтъ. Подъ словами „американскій гражданинъ по рожденію" не слѣдуетъ понимать того, что необходимо родиться на американской почвѣ: кандидатъ въ президенты долженъ быть только сыномъ американца. 14-лѣтнее пребываніе въ Соединенныхъ Штатахъ требуется изъ страха, чтобы президентомъ не сдѣлался человѣкъ, ставшій чуждымъ родинѣ, благодаря продолжительной жизни внѣ ея предѣловъ. Впрочемъ, конституція разумѣетъ при этомъ только водвореніе внѣ границъ отечества, а не путешествіе по чужимъ краямъ или пребываніе заграницею по дипломатическому порученію: Бухананъ былъ избранъ президентомъ по выходѣ своемъ изъ посольства.

Таковы всѣ условія,—какія требуются отъ желающаго быть избраннымъ въ президенты или вице-президенты. Никакихъ требованій религіознаго или имущественнаго характера къ президенту и вице-президенту не предъявляется.

Вопросъ о порядкѣ избранія президента долгое время былъ камнемъ преткновенія для составителей конституціи. Дать право выбора народной массѣ значило бы, думали они, искусственно создавать въ странѣ каждые четыре года избирательную горячку. Имѣлась въ виду и другая опасность непосредственнаго народнаго выбора. Человѣкъ, сдѣлавшійся въ силу его представителемъ всей націи, необходимо будетъ считать себя не только равнымъ палатамъ, но несравненно выше ихъ; каждый депутатъ избирается вѣдь однимъ своимъ округомъ; президентъ же былъ бы избранникомъ всей страны. Съ другой стороны, если предоставить право избранія президента законодательной палатѣ, то это можетъ имѣть по-

слѣдствіемъ ослабленіе его власти. Какъ найти было середину между выборомъ народнымъ и выборомъ палатами?

Остановившись на мысли устроить выборы президента такимъ образомъ, чтобы народъ принималъ въ нихъ участіе, но только не непосредственно, конвенція въ Филадельфіи рѣшила, что выборъ президента будетъ производиться избирателями, спеціально для того назначаемыми, и что въ каждомъ штатѣ число ихъ должно быть равнымъ числу его депутатовъ и сенаторовъ въ конгрессѣ, вмѣстѣ взятымъ. Назначенная конвенціей комиссія предложила установить слѣдующій порядокъ: въ каждомъ штатѣ предстояло народу назначить число избирателей, равное числу депутатовъ и сенаторовъ отъ штата. Этимъ лицамъ предоставленъ выборъ президента и вице-президента. О результатахъ баллотировки письменно доводится до свѣдѣнія предсѣдателя сената, который вскрываетъ въ присутствіи всего собранія поданные бюллетени и провозглашаетъ избраннымъ того, кто получитъ наибольшее число голосовъ. Въ томъ случаѣ, если ни на чьей сторонѣ не окажется этого большинства, сенату предоставляется произвести выборъ президента и вице-президента изъ среды пяти наиболѣе успѣшныхъ кандидатовъ. Это предложеніе сдѣлано было конвенціи назначенной ею спеціальной комиссіей. Оно принято было съ слѣдующими существенными измѣненіями. Вскрытіе бюллетеней предписано производить не иначе, какъ въ присутствіи обѣихъ палатъ конгресса. Выборъ же президента при отсутствіи абсолютнаго большинства, предоставленъ не сенату, а нижней палатѣ конгресса [1]. Второй изъ двухъ кондидатовъ, получившихъ наибольшее число голосовъ, считается выбраннымъ въ вице-президенты.

Предложеніе Морриса предоставить президенту абсолютное „veto“ по отношенію къ законамъ, вотированнымъ конгрессомъ, не встрѣтило поддержки. Послѣ непродолжительныхъ преній конвенція остановилась на мысли дать ему veto относительное и признать за конгрессомъ право парализовать вліяніе этого veto вторичнымъ принятіемъ законопроекта по меньшей мѣрѣ двумя третями голосовъ. Если вотированный палатами проектъ будетъ подписанъ президентомъ въ теченіе положеннаго для того десяти дневнаго срока, онъ становится закономъ [2]. Если же президентъ

---

[1]) Ibid., стр. 180—2.

[2]) Въ новѣйшее время установилась практика отмѣны поступившаго на утвержденіе президента закона косвеннымъ порядкомъ. Президентъ въ теченіе десяти дней не даетъ никакого отвѣта, а конституція на ближайшей сессіи не подымаетъ снова вопроса, рѣшенію котораго посвященъ былъ не получи-

несогласенъ будетъ дать ему свою санкцію, законопроектъ возвращается въ ту палату, которою онъ первоначально былъ предложенъ. При этомъ президентъ обязанъ сообщить письменно свои возраженія противъ билля; они вносятся въ журналъ палаты, послѣ чего могутъ начаться новыя пренія по поводу разъ отвергнутаго билля. Въ случаѣ, если въ его пользу выскажется вторично большинство двухъ третей голосовъ въ каждой изъ палатъ, билль становится закономъ, хотя бы президентъ и не далъ на него своего согласія. Такимъ образомъ, американскому президенту принадлежитъ veto относительное, а не безусловное или абсолютное.

Что касается до функцій президента, какъ главы исполнительной власти, то ему принадлежитъ, прежде всего, начальствованіе надъ сухопутными и морскими силами, а въ случаѣ ихъ созыва—и надъ народными ополченіями или милиціями. Это не слѣдуетъ понимать въ томъ смыслѣ, что президентъ самъ становится лично во главѣ арміи; на это посмотрѣли бы какъ на нѣчто необычное; въ президентѣ американцы особенно цѣнятъ его характеръ гражданской власти. Это означаетъ только, что никто, какъ президентъ, назначаетъ военоначальниковъ и даетъ имъ инструкціи; въ этомъ отношеніи ему принадлежитъ такая же роль, какъ королю въ монархіяхъ. Президенту предоставлена далѣе власть заключать трактаты. Трактатъ является закономъ для сторонъ, въ немъ участвующихъ. Поэтому, въ нѣкоторыхъ конституціяхъ принято за правило, что заключать трактаты — дѣло органа законодательной власти—палатъ. Но, съ другой стороны, заключеніе трактата требуетъ веденія предварительныхъ переговоровъ и устройство соглашенія между контрагентами, а это, очевидно, можетъ быть поручено только органамъ исполнительной власти. Американцы, имѣя въ виду двойственный характеръ трактата, предоставили право заключать его президенту, но подъ условіемъ принятія трактата двумя третями членовъ сената, который входитъ предварительно въ разборъ его, вноситъ

вшій утвержденія законъ или даетъ этому вопросу новую постановку. Такого рода президентское вето слыветъ подъ названіемъ «карманнаго вето», т. е. вето, осуществляемаго тѣмъ, что президентъ забываетъ о законѣ, разъ положивши его въ карманъ и потому палаты остаются безъ отвѣта о президентскомъ согласіи. (Woodburn. The American Republic, стр. 146). При такомъ вето президентъ не даетъ мотивовъ къ своему отказу; представленіе же послѣднихъ обязательно въ обыкновенномъ порядкѣ. Молчаливымъ вето президентъ тормозитъ предложенія, поступившія къ нему въ теченіе десяти дней, слѣдующихъ за прекращеніемъ сессій конгресса (ad journement).

въ него измѣненія, дѣлаетъ къ нему поправки и затѣмъ только окончательно утверждаетъ его своимъ согласіемъ. Трактатъ входитъ съ этого момента въ законную силу.—Предложеніе ограничить власть президента созданіемъ при немъ особаго совѣта не привлекло на свою сторону большинства членовъ конвенціи, не смотря на энергичную поддержку его Масономъ, ссылавшимся на то, что самъ великій визирь ограниченъ существованіемъ рядомъ съ нимъ совѣта (дивана). За неимѣніемъ таковою конституціи Соединенныхъ Штатовъ не осталось иного средства положить предѣлъ самовластію президента, какъ поручивши Сенату контроль за нѣкоторыми изъ его дѣйствій. Вотъ чѣмъ объясняется тотъ фактъ, что право заключенія международныхъ договоровъ предоставлено было конвенціей президенту только съ совѣта и согласія двухъ третей Сената. Тоже согласіе требуется при назначеніи президентомъ пословъ, консуловъ, судей верховнаго федеральнаго суда и всѣхъ высшихъ федеральныхъ чиновниковъ, тогда какъ низшихъ федеральныхъ чиновниковъ и судей второстепенныхъ федеральныхъ судовъ, или судовъ первой инстанціи президентъ опредѣляетъ на должность съ согласія членовъ палаты представителей. Разъ президентъ предложилъ извѣстное лицо на вакантный постъ и Сенатъ одобрилъ выборъ кто, спрашивается, имѣетъ право удалить отъ службы назначеннаго на нее чиновника? По мысли творцовъ конституціи, для смѣщенія требуется согласіе Сената. Но тутъ представился вопросъ—можно ли президенту управлять страною съ помощью чиновниковъ, которые не будутъ его послушными орудіями. Въ виду этого, въ 1789 году было постановлено, что право удалять чиновниковъ со службы принадлежитъ одному президенту.

На вопросъ, имѣетъ ли президентъ такую же власть, какъ конституціонный монархъ, можно отвѣтить, что онъ имѣетъ даже бо́льшую свободу дѣйствій. Происходитъ это отъ того, что, въ противность королю, онъ лично отвѣтственъ. Его отвѣтственность при этомъ никѣмъ не раздѣляется. Высшее руководительство администраціей лежитъ на немъ одномъ. Вашингтонъ учредилъ, правда, то, что мы называемъ кабинетомъ: онъ назначилъ директоровъ казначейства, иностранныхъ дѣлъ, морского и военнаго вѣдомствъ; но это были скорѣе частные его совѣтники, нежели министры, солидарные между собою и отвѣтственные передъ палатами. Въ настоящее время эту систему находятъ неудобной и въ Америкѣ начинаютъ поговаривать о необходимости ввести министровъ, отвѣтственныхъ передъ конгрессомъ.

Къ числу второстепенныхъ функцій и преимуществъ президента надо отнести слѣдующія: онъ принимаетъ иностранныхъ пословъ и пользуется правомъ помилованія. Наконецъ, въ случаѣ нужды онъ созываетъ обѣ палаты конгресса или одинъ только сенатъ. Съ законодательными палатами президентъ сообщается посредствомъ посланій, обыкновенно при открытіи каждой новой сессіи, и письменныхъ сообщеній каждый разъ, когда онъ сочтетъ это нужнымъ.

При вступленіи на должность президентъ приноситъ присягу, или, если его религіозныя убѣжденія мѣшаютъ ему сдѣлать это, онъ ограничивается обѣщаніемъ защищать американскую конституцію отъ всякихъ попытокъ къ ея низверженію. Право постановки приговора по обвиненію или, такъ называемому, „impeachment“ нижней палаты противъ президента, виновнаго въ измѣнѣ, подкупѣ или другихъ тяжкихъ преступленіяхъ и проступкахъ по должности, предоставлено въ Америкѣ, согласно англійскому образцу, верхней палатѣ конгресса—сенату. Единственными послѣдствіями признанной имъ виновности является удаленіе президента отъ должности. Уголовнымъ наказаніямъ или денежной отвѣтственности президентъ можетъ подпасть только послѣ новаго судебнаго разслѣдованія, на этотъ разъ въ обыкновенномъ порядкѣ подсудности и не раньше какъ послѣ сложенія имъ съ себя своихъ полномочій [1]).

§ 6.

Отъ исполнительной власти перейдемъ къ судебной. Въ устройствѣ ея всего болѣе сказалось творчество членовъ конвенціи. Они имѣли въ виду не только доставить судебную защиту основнымъ законамъ страны, но и создать постояннаго посредника во всѣхъ столкновеніяхъ федеральнаго правительства съ правительствами отдѣльныхъ штатовъ и строгаго контролера за конституціонностью законодательныхъ рѣшеній, принимаемыхъ конгрессомъ.

Надо сказать, что всѣ эти задачи вполнѣ достигнуты были конвенціей. Честь удачнаго рѣшенія въ данномъ случаѣ принадлежитъ прежде всего тремъ ея членамъ—по профессіи юристамъ,—Раутледжу, Вильсону и Рандольфу, которымъ конвенція поручила изготовленіе проекта закона о федеральномъ судѣ.

[1]) Ibid., стр. 165—194.

Формулированныя ими предложенія были приняты остальными членами конвенціи почти безъ измѣненій; если разногласія и возникли, то только по вопросу о томъ, какой порядокъ надо избрать для того, чтобы установить возможно бдительный контроль за конституціонностью мѣръ, принимаемыхъ конгрессомъ. Теорія раздѣленія властей, толкуемая не столько по духу, сколько по буквѣ, была враждебна всякому подчиненію одной власти другой, а эта теорія встрѣчала, какъ мы уже замѣтили, много горячихъ приверженцевъ между членами конвенціи. Неудивительно, если противъ проекта передать федеральному суду рѣшеніе вопроса о конституціонности дѣйствій конгресса послышалось не одно возраженіе. Дикинсонъ въ числѣ прочихъ замѣтилъ, что арагонскій „юстиціарій", которому предоставлены были однохарактерныя права, не преминулъ воспользоваться ими для того, чтобы поставить себя выше закона и самому сдѣлаться верховнымъ законодателемъ. Нѣкоторыми членами сдѣлано было предложеніе ограничить роль судей подачей президенту однихъ лишь предварительныхъ совѣтовъ на счетъ конституціонности или неконституціонности закона, поступающаго на его утвержденіе. Это предложеніе прошло въ конвенціи почти незамѣченнымъ: создаваемая имъ гарантія показалась слабой. Послѣ довольно продолжительныхъ преній рѣшено было остановиться на проектѣ комиссіи, другими словами, надѣлить федеральный трибуналъ правомъ высказываться въ судебномъ порядкѣ по вопросу о томъ, согласны ли съ конституціей вотированные конгрессомъ законы или нѣтъ; онъ призванъ отмѣнять въ нихъ тѣ параграфы и тѣ слова, которыя покажутся противорѣчащими конституціи. Приговоры федеральнаго суда по такимъ вопросамъ каждый разъ вызываются жалобами или ходатайствами лицъ, заинтересованныхъ въ томъ, чтобы законъ или части его не были признаны дѣйствительными.

„Когда возникнетъ вопросъ о неконституціонности того или другого закона, говоритъ судья Чезъ, обязанность трибунала сопоставить законъ съ конституціей и при противорѣчіи ихъ между собою, отдать предпочтеніе конституціи предъ закономъ. Въ противномъ случаѣ, конституція перестала бы быть верховнымъ закономъ страны" [1]). Приговоръ о неконституціонности того или другого закона или § въ немъ вызывается каждый разъ искомъ лица, заинтересованнаго въ томъ, чтобы данный законъ или §

[1]) Это мнѣніе высказано Чезомъ въ одномъ процессѣ 1870 г., см. Woodburn, стр. 331.

не былъ бы примѣненъ къ нему [1]). Послѣдствія разъ постановленнаго судомъ приговора о неконституціонности инкриминированной нормы передаются судьею Кули въ слѣдующихъ словахъ: „Никакія права не могутъ быть впредь обосновываемы на ней; договоры, заключенные въ виду ихъ соотвѣтствія съ данной нормой, считаются отнынѣ несостоявшимися; никто не въ правѣ болѣе ссылаться на эту норму въ защиту своихъ дѣйствій, какъ никто не можетъ быть и наказанъ за несоблюденіе ея. Вообще приходится считать ее никогда не имѣвшей силы“ [2]).

Федеральный судъ призванъ высказываться въ равной мѣрѣ, какъ по вопросу о согласіи закона съ федеральной конституціей, такъ и о томъ, противорѣчитъ ли онъ, или нѣтъ, конституціи того штата, для котораго онъ изданъ [3]). Въ свою очередь за судьями отдѣльныхъ штатовъ признано право постановлять приговоръ о неконституціонности того или другого федеральнаго закона въ случаѣ его несоотвѣтствія и противорѣчія съ конституціей ихъ штата. Апелляція на такое рѣшеніе поступаетъ въ судъ федеральный [4]).

Федеральному суду и зависимымъ отъ него инстанціямъ подлежатъ согласно конституціи всякаго рода спорные случаи, предвидѣнные конституціей—законами Соединенныхъ Штатовъ или международными договорами, ими заключенными. Это значитъ, что всякій разъ, когда въ возникшемъ процессѣ заходитъ рѣчь о примѣненіи одного изъ вышеуказанныхъ источниковъ права, дѣло можетъ быть перенесено заинтересованной стороною въ судъ федеральный. Законъ 1789 года постановляетъ, что въ тѣхъ случаяхъ, когда судъ того или другого штата въ своемъ приговорѣ признаетъ обязательную силу за нормой, несогласной съ конституціей федераціи, ея законами или договорами, дѣло переходитъ на разбирательство федеральнаго суда. Тоже слѣдуетъ повторить и о случаяхъ столкновенія между административными мѣропріятіями правительствъ отдѣльныхъ штатовъ и конституціей и законами федераціи.

Федеральному суду также подлежитъ разбирательство дѣлъ, въ которыхъ одной изъ сторонъ является посолъ, дипломатическій агентъ или консулъ, аккредитованный при правительствѣ Соединенныхъ Штатовъ.

---

[1]) Ibid. стр. 337.
[2]) Cooley. Constitutional limitations, стр. 222.
[3]) Woodburn, стр. 335.
[4]) Ibid., стр. 336.

Федеральному суду подвѣдомственны и всѣ дѣла адмиралтейскія и морскія, въ томъ числѣ присужденіе призовъ и спорное разбирательство вопросовъ, связанныхъ съ навигаціей. Разъ житель союза выходитъ въ море, онъ перестаетъ быть Виргинцемъ или Пенсильванцемъ и остается въ глазахъ закона только гражданиномъ Соединенныхъ Штатовъ.

Подсудности федеральнаго трибунала подлежатъ всѣ споры, въ которыхъ Соединенные Штаты являются одной изъ сторонъ. Денежный искъ, предъявленный къ федеральному правительству, какъ и всякаго рода искъ. начатый отъ имени уній, не можетъ поступить на разбирательство суда отдѣльнаго штата [1]).

Верховный федеральный трибуналъ также есть высшій судья между отдѣльными штатами. Если два штата ведутъ между собой споръ, или какой-нибудь штатъ начинаетъ процессъ противъ отдѣльнаго гражданина чужого штата, или спорящими сторонами являются граждане разныхъ штатовъ, рѣшеніе спора принадлежитъ федеральнымъ судьямъ.

Если одной изъ сторонъ въ процессѣ противъ цѣлаго ли штата, или противъ частнаго лица будетъ иностранецъ, то дѣло также разбирается федеральнымъ судомъ.

Организація федеральной судебной власти. Конституція 1787 года постановляетъ только, что „будетъ установленъ верховный судъ и что можно устроить и низшіе федеральные суды". Самая же организація ихъ создана особымъ закономъ, изданнымъ въ 1789 году на первомъ же конгрессѣ и въ первую же его сессію; редакція его принадлежитъ Эльсворту.

Законъ этотъ создаетъ три категоріи судовъ—суды дистриктовъ. окружные и судъ федеральный. Въ область юрисдикціи суда каждаго дистрикта входитъ почти все пространство штата. Если же штатъ имѣетъ черезчуръ большое населеніе, то въ немъ учреждается два и даже три дистриктныхъ суда [2]). Каждый изъ нихъ находится въ вѣдѣніи одного судьи. Дистриктный судья получаетъ жалованье въ 5,000 долларовъ (10,000 руб. по курсу). При немъ находятся атторней (прокуроръ), секретарь, писецъ и судебный приставъ, или маршалъ, который заботится о приведеніи въ исполненіе постановленныхъ судомъ приговоровъ. Дистриктные суды имѣютъ четыре сессіи въ годъ.

Высшую по отношенію къ нимъ инстанцію составляютъ суды окружные. Число ихъ девять. Каждый состоитъ изъ одного

---

[1]) Woodburn. The American Republic, стр. 320 и 321.

[2]) Число всѣхъ ихъ въ настоящее время 55.

изъ верховныхъ федеральныхъ судей и дистриктнаго судьи той области, въ которой происходитъ сессія. Въ трибуналѣ, составленномъ изъ двухъ судей, не легко достигнуть согласнаго рѣшенія. Чтобы добиться его приняты слѣдующія нормы: если судей раздѣляетъ что либо, относящееся до фактической стороны дѣла, вопросъ рѣшаетъ федеральный судья, если же несогласіе вызываетъ какой-либо вопросъ права, то мнѣнія обоихъ судей заносятся на бумагу и вмѣстѣ съ дѣломъ передаются на окончательное рѣшеніе верховнаго федеральнаго трибунала.

Надъ судами окружными состоитъ этотъ верховный судъ федераціи; его составляютъ девять судей, получающихъ каждый 10,000 долларовъ (20,000 руб.) жалованья [1]). Эти девять судей представляютъ собою цвѣтъ юридическаго персонала Соединенныхъ Штатовъ.

Дистриктные суды образуютъ первую инстанцію относительно судовъ окружныхъ. Они рѣшаютъ иски на сумму не свыше 500 долларовъ. Окружные суды вѣдаютъ въ послѣдней инстанціи процессы на сумму до 500 долларовъ, и до 2,000 долларовъ съ правомъ апелляціи для сторонъ. Высшую инстанцію представляетъ собою судъ федеральный, онъ иногда является и первою и послѣднею инстанціей (такъ въ дѣлахъ, касающихся дипломатическихъ агентовъ или въ процессахъ между штатами); въ большинствѣ же случаевъ онъ является судомъ апелляціоннымъ. При верховномъ федеральномъ судѣ состоитъ на правахъ прокурора генеральный атторней, членъ министерства. — Федеральная конституція приняла англійское начало несмѣняемости судей: было рѣшено, что судьи остаются на своихъ мѣстахъ, пока „будутъ вести себя хорошо“ (during good behaviour). Это—англійская формула несмѣняемости. Въ Соединенныхъ Штатахъ судья не можетъ быть отрѣшенъ отъ должности исполнительною властью. Объ удаленіи его въ случаѣ важнаго проступка должно быть представлено сенату палатою представителей. Со времени изданія конституціи было всего три такихъ случая и всего одинъ судья принужденъ былъ подать въ отставку.

Окончательная редакція текста новой конституціи поручена была конвенціей особой комиссіи, въ составъ которой вошли Джонсонъ, Моррисъ, Гамильтонъ, Мадисонъ и Кингъ. Способъ выполненія ими возложенной на нихъ задачи въ одно слово

---

[1]) Одинъ изъ этихъ судей считается верховнымъ (chief justice), остальные восемь—его товарищами (associate judges). Woodburn. The American Republic, стр. 318.

признается въ Америкѣ безукоризненнымъ. Въ самомъ дѣлѣ, по краткости, опредѣленности и силѣ выраженій, языкъ, которымъ написанъ конституціонный актъ 1787 года, не оставляетъ желать ничего лучшаго.

Проектъ конституціи, выработанный комиссіей, былъ затѣмъ голосованъ по статьямъ, при чемъ каждый изъ членовъ призванъ былъ высказать свое мнѣніе о немъ словами: „да или нѣтъ". Большинство оказалось на сторонѣ проекта. Опасаясь того, чтобы несогласіе нѣкоторыхъ членовъ не отразилось невыгоднымъ образомъ на дальнѣйшей судьбѣ конституціи, Франклинъ предложилъ членамъ конвенціи расписаться подъ нимъ и тѣмъ заявить о единогласномъ принятіи его. „Не то, чтобы я согласенъ былъ со всѣми его нормами, сказалъ онъ по этому случаю: многія никогда не встрѣтятъ во мнѣ поддержки. Я высказываюсь въ пользу проекта потому, что не считаю возможнымъ въ настоящее время добиться чего-нибудь лучшаго. Свои личныя мнѣнія я приношу въ жертву общему благу". Поддержанное Гамильтономъ предложеніе Франклина, въ концѣ концовъ, было принято и депутаты отъ одиннадцати штатовъ скрѣпили своей подписью одинъ за другимъ великую хартію американскихъ вольностей [1]).

17-го сентября 1787 года, дѣло конвенціи было окончено и члены ея разъѣхались по домамъ съ намѣреніемъ поддерживать своимъ авторитетомъ предложенный ею проектъ новой конституціи. Проектъ этотъ поступилъ затѣмъ на обсужденіе конгресса, въ которомъ онъ встрѣтилъ энергическую оппозицію со стороны Генриха Ли. Особенно нападалъ Ли на то обстоятельство, что, въ противность большинству конституцій отдѣльныхъ штатовъ (всѣхъ, кромѣ двухъ), проектъ федеральной конституціи не сопровождался „биллемъ о правахъ" и не принималъ, повидимому, никакихъ мѣръ къ тому, чтобы гарантировать неотъемлемыя вольности, свободу личности и неприкосновенность собственности. Несмотря на оппозицію Ли, большинство членовъ конгресса высказалось за пересылку конституціи губернаторамъ отдѣльныхъ штатовъ для сообщенія ихъ законодательнымъ палатамъ.

Виргинія, Пенсильванія, Делаваръ, Нью-Джерси и Георгія, поспѣшили вслѣдъ затѣмъ созвать особыя конвенціи. Изъ нихъ конвенція отъ Делавара первая высказалась въ пользу безусловнаго принятія проекта, послѣ чего ея члены скрѣпили его сво-

---

[1]) Bancroft. History of the United States, т. II, стр. 206—222.

ими подписями. Примѣру Делавара послѣдовали Нью-Джерси и Георгія.

Въ Пенсильваніи, въ которой противъ проекта представлены были тѣ же возраженія, что и въ стѣнахъ конгресса, конвенція приняла его только большинствомъ двухъ третей голосовъ. За Пенсильваніей одинъ за другимъ приняли конституцію 1787 года Коннектикутъ и Массачусетсъ, Мэриландъ и Южная Каролина, Нью-Гемпширъ, Виргинія и Нью-Іоркъ. При этомъ не разъ подымаемъ былъ голосъ въ пользу удержанія основныхъ чертъ старинной конфедераціи и еще чаще въ пользу присоединенія къ конституціи билля о правахъ. Всѣ эти поправки не были, однако, внесены въ протоколы конвенціи изъ опасенія новыхъ проволочекъ, какихъ потребовало бы ихъ обсужденіе.

Позднѣе другихъ штатовъ высказались въ пользу проекта федеральной конституціи Сѣверная Каролина (именно въ ноябрѣ 1789 года и Родъ-Эйландъ—въ маѣ 1790 года).

Дополнительныя статьи къ американской конституціи. Въ видахъ исправленія могущихъ обнаружиться недостатковъ и упущеній въ текстѣ конституціи, и необходимости дополнить ее новыми нормами, американскіе законодатели установили, такъ называемое, право внесенія поправокъ и дополненій въ конституцію. Желая, съ другой стороны, затруднить производство перемѣнъ въ ней, они обставили это право весьма цѣлесообразными ограниченіями. Было постановлено, что конгрессъ можетъ предлагать измѣненія въ конституціи, если двѣ трети обѣихъ палатъ найдутъ это необходимымъ, а также въ томъ случаѣ, если предложеніе на этотъ счетъ сдѣлано будетъ въ законодательныхъ палатахъ двумя третями штатовъ, и въ соотвѣтствіи съ нимъ созвано будетъ особое учредительное собраніе или конвенція для принятія на этотъ счетъ извѣстнаго рѣшенія; послѣднее не окончательно и идетъ на обсужденіе законодательныхъ палатъ отдѣльныхъ штатовъ. Закономъ оно становится лишь въ случаѣ принятія его тремя четвертями этихъ послѣднихъ.

Правомъ внесенія поправокъ въ конституцію американцы воспользовались съ перваго же конгресса 1789 года. Мы видѣли, что конституція была принята не безъ труда; въ числѣ упрековъ, которые дѣлались ей, особенно распространены были два; во первыхъ, жаловались на то, что конституція не заключаетъ въ себѣ билля о правахъ, а во вторыхъ, говорили: въ ней ни одной статьей не указано, что отдѣльные штаты сохраняютъ свою автономію, т. е. полноту верховныхъ правъ, насколько послѣдніе не перешли въ руки федеральнаго правительства.

Американцы очень дорожили биллемъ о правахъ, примѣръ котораго представила имъ Англія въ 1689 году. Они связывали съ нимъ представленіе о томъ, что имѣются нѣкоторые виды свободы, ограниченія которыхъ нельзя предоставить никакой власти, потому что они составляютъ непремѣнное условіе существованія самого государственнаго общества, а также благосостоянія частныхъ лицъ, его составляющихъ. Такими правами являлись въ ихъ глазахъ свобода личная и религіозная, право судиться присяжными, право сходокъ и петицій, наконецъ, свобода печати. Правительство, думали они, вслѣдъ за Локкомъ создано для того, чтобы защищать эти права. Въ конституціи штатовъ были включены билли о правахъ; его не доставало одной федеральной.

Второе возраженіе также поддерживалось съ большой твердостью. Штаты настаивали на томъ, что всѣ права, не выговоренныя конституціей въ пользу конгресса, должны остаться за ними; что конгрессъ не имѣетъ другихъ полномочій, кромѣ тѣхъ, которыя прямо перечислены въ текстѣ федеральной конституціи. Они придавали большую важность тому, чтобы этотъ принципъ былъ выраженъ опредѣленно. 1) Билль о правахъ, дающій гарантіи индивидуальной и общественной свободѣ. 2) Категорическое заявленіе о томъ, что автономія отдѣльныхъ штатовъ будетъ признана и 3) что верховная власть принадлежитъ народу, почему все, непредоставленное конгрессу, остается въ рукахъ штатовъ и народа; вотъ тѣ пункты, включенія которыхъ въ конституцію стали добиваться американцы вскорѣ послѣ ея обнародованія. Въ соотвѣтствіи съ этимъ уже въ 1789 году были представлены штатамъ, а въ 1791 году приняты ими десять дополнительныхъ статей. Промежутокъ трехъ лѣтъ понадобился для вотированія ихъ собраніями отдѣльныхъ штатовъ. Разсмотримъ каждое изъ нихъ въ частности.

Первая дополнительная статья. Конгрессъ не можетъ издать ни одного закона, касающагося „признанія какой бы то ни было религіи господствующей, или запрещающаго свободное исповѣданіе той или другой вѣры. Онъ не можетъ также провести закона, ограничивающаго свободу рѣчи и печати, или право народа мирно собираться и подавать петиціи объ удовлетвореніи его жалобъ“.

Такимъ образомъ, свобода вѣры и печати, право сходокъ и ходатайствъ,—таковы тѣ четыре вольности, которыя американскій народъ ставитъ внѣ сферы правительственнаго вмѣшательства. Конгрессъ не можетъ упразднить ихъ ни подъ какимъ ви-

домъ. На первомъ мѣстѣ стоитъ религіозная свобода. Потомки людей, бѣжавшихъ отъ преслѣдованій господствующей церкви, желали поставить государство внѣ возможности вмѣшиваться въ дѣла вѣры. Они не желали также признать ни за какимъ религіознымъ ученіемъ политической власти и вліянія. Такое устраненіе церкви изъ области политики имѣло своимъ основаніемъ не равнодушіе къ вопросамъ вѣры, а наоборотъ—уваженіе къ совѣсти людей и ихъ религіи. До сихъ поръ новый для Европы принципъ—„свободная церковь въ свободномъ государствѣ“ признанъ въ Америкѣ сто съ лишнимъ лѣтъ назадъ. За религіозной свободой слѣдуетъ свобода печати, къ которой американцы привыкли съ давняго времени. Они желали имѣть ее по возможности полной, но, обязывая конгрессъ не задѣвать свободы печати, они тѣмъ самымъ не признавали еще преступленій, совершаемыхъ путемъ печати, ненаказуемыми. Они требовали только того, чтобы противъ печати не предпринималось никакихъ предупредительныхъ мѣръ. Такъ, напримѣръ, если бы конгрессъ захотѣлъ установить штемпельный сборъ съ журналовъ или потребовалъ предварительнаго разрѣшенія властей для ихъ изданія, или вздумалъ установить предварительную цензуру и систему административныхъ предостереженій, подъ предлогомъ отнять у печати возможность дѣлать зло,—федеральный судъ обязанъ былъ бы признать такой законъ противнымъ конституціи. Что же касается до карательныхъ мѣръ за злоупотребленіе печатью, то онѣ извѣстны законодательству штатовъ и конгрессъ въ правѣ настаивать на ихъ принятіи, не выходя изъ круга своихъ полномочій. Наконецъ, право сходокъ и петицій, перешедшее въ Америку изъ Англіи, гдѣ оно обезпечено искони, также не можетъ быть ограничено конгрессомъ.

Вторая дополнительная статья къ конституціи относится къ ношенію оружія и къ отправленію службы въ рядахъ милиціи: „такъ какъ для безопасности свободнаго государства необходимо хорошо организованное народное ополченіе, то право гражданъ имѣть при себѣ и носить оружіе—не можетъ быть стѣснено“,— гласитъ эта статья.

Американцы вели войну противъ Англіи болѣе съ помощью народнаго ополченія, чѣмъ регулярной арміи. Право носить оружіе казалось имъ принадлежащимъ къ числу необходимыхъ условій сохраненія свободы. Они пожелали, поэтому, поставить эту вольность подъ защиту своей конституціи, дабы никто не смѣлъ посягать на нее въ будущемъ. Они, подобно англичанамъ, питали сильную антипатію къ постоянной арміи, видя въ ней врага

свободы и опору произвола, а потому на случай нападенія они предпочитали быть готовыми къ сопротивленію, имѣя при себѣ оружіе и образуя изъ себя народную милицію.

Третья дополнительная статья касается квартированія войскъ: „въ мирное время ни одинъ солдатъ не можетъ быть помѣщенъ на жительство въ частный домъ безъ согласія его владѣльца. Во время войны солдаты будутъ размѣщаться согласно правиламъ, которыя имѣютъ быть установлены закономъ“.

Постановленіе это вызвано тѣмъ обстоятельствомъ, что въ послѣднее время англійскаго владычества военный постой былъ частымъ орудіемъ угнетенія. Включенная въ конституцію статья казалась средствомъ избѣжать подобныхъ же притѣсненій въ будущемъ, на этотъ разъ со стороны федеральнаго правительства.

За этими тремя „поправками“ (amendments) слѣдуютъ одна за другою пять другихъ, касающихся индивидуальной свободы. Первая изъ нихъ запрещаетъ, такъ называемые, „general warrants“, общіе приказы объ арестѣ, приказы, которые не указывали бы прямо на лицо, какое велѣно задержать, и позволяли бы дѣлать обыски у произвольнаго числа жителей, хотя бы послѣдніе и не были заподозрѣны въ опредѣленномъ преступленіи.

Эти „general warrants“ (общіе приказы объ арестѣ) существовали долгое время въ Англіи, вплоть до изданія „Habeas corpus act“ 1680 г. Они не разъ служили орудіемъ угнетенія.

Противъ злоупотребленія ими и вооружается американская конституція въ слѣдующихъ словахъ:

Четвертая дополнительная статья—„не можетъ быть нарушено принадлежащее гражданину право на безопасность его личности, жилища, имущества и частной корреспонденціи, право быть свободнымъ отъ обысковъ и арестовъ безъ достаточнаго повода. Противъ гражданина можетъ быть пускаемъ въ ходъ приказъ о задержаніи не иначе, какъ въ силу правдоподобнаго обвиненія, поддерживаемаго присягою или взамѣнъ ея обѣщаніемъ говорить правду. Въ приказѣ объ арестѣ должны быть подробно указаны мѣсто его производства и лицо, противъ котораго онъ направленъ“.

Эта статья не обезоруживаетъ юстиціи, но заставляетъ ее соблюдать формы, охраняющія безопасность частныхъ лицъ. Въ Америкѣ можно проникнуть въ домъ гражданина и задержать компрометирующіе его документы только въ томъ случаѣ, когда будетъ представлено противъ него какое либо правдоподобное обвиненіе, и доносъ подтвержденъ будетъ присягой или обѣщаніемъ говорить правду. Только въ такомъ случаѣ можетъ

быть изданъ и приказъ о его задержаніи. Никто не можетъ воспользоваться такимъ приказомъ для арестованія лицъ, которые прямо не указаны въ немъ.

Пятая дополнительная статья. „Никто не обязанъ отвѣчать по обвиненію въ уголовномъ или позорящемъ его преступленіи, если не будетъ открыто противъ него формальнаго преслѣдованія (presentment) и присяжными не будетъ составленъ обвинительный актъ (indictment)“.

Въ Англіи никто не можетъ быть привлеченъ къ уголовному разбирательству (къ ассизамъ) иначе, какъ послѣ составленія такого обвинительнаго акта большимъ жюри, состоящимъ изъ двѣнадцати человѣкъ. Необходимо, чтобы это жюри, выслушавъ доносъ, объявило, что онъ кажется ему основательнымъ; безъ этого обвиненный не можетъ быть отосланъ на разбирательство малаго жюри, такъ называемыхъ, судебныхъ присяжныхъ. Приведенная статья, только нѣсколько иначе, воспроизводитъ тѣ же нормы; она прибавляетъ къ нимъ еще то, что за одну и ту же вину никто не можетъ быть подвергнутъ дважды опасности отвѣчать жизнью и свободой; другими словами, одно и то же дѣяніе не даетъ повода къ вторичному преслѣдованію.

Для внесенія этого правила въ американскую конституцію имѣлась особая причина, именно та, что въ союзѣ, составленномъ изъ тринадцати штатовъ, могли часто встрѣчаться случаи обвиненія одного и того же лица въ двухъ штатахъ. Такъ, напримѣръ, если я въ Виргиніи выстрѣлилъ изъ ружья въ человѣка, который живетъ въ Мэриландѣ, то меня могутъ судить въ обѣихъ странахъ; было, поэтому, необходимо принять мѣры предосторожности противъ возможности двойного суда.

Можетъ случиться также, что человѣкъ окажется виновнымъ въ дѣяніи, которое въ одно и то же время есть преступленіе и противъ частнаго лица, и противъ правительства штата, или же въ такомъ дѣяніи, которое есть преступленіе противъ правительства федеральнаго и противъ правительства отдѣльнаго штата; имѣлось, такимъ образомъ, новое основаніе къ запрету судить одни и тѣ же дѣйствія дважды.

Приводимая статья гласитъ далѣе: „ни въ какомъ уголовномъ процессѣ никто не обязанъ быть свидѣтелемъ противъ самого себя и никто не будетъ лишенъ жизни, свободы и собственности безъ формальнаго приговора“. Оба правила пользуются въ наши дни общимъ признаніемъ у всѣхъ образованныхъ народовъ. Обвиняемый есть защищающаяся сторона, доказать— дѣло обвиненія. Приводимый принципъ заимствованъ американ-

цами изъ Англіи, гдѣ онъ считается одною изъ лучшихъ гарантій свободы.

Цитируемая статья прибавляетъ: никто не можетъ присвоить частную собственность для нуждъ общества безъ справедливаго вознагражденія; это значитъ, что даровая экспропріація въ видахъ общественной пользы не допускается.

Шестая дополнительная статья гласитъ: „при всякомъ уголовномъ преслѣдованіи, обвиненный имѣетъ право быть судимымъ (tried) скоро и публично безпристрастнымъ жюри, составленнымъ изъ жителей штата или округа, гдѣ совершено преступленіе. Онъ имѣетъ право быть увѣдомленнымъ о характерѣ обвиненія и ближайшемъ поводѣ къ нему. Онъ въ правѣ имѣть очныя ставки со свидѣтелями обвиняющей его стороны, ссылаться на собственныхъ свидѣтелей въ свое оправданіе и пользоваться чужими совѣтами для своей защиты“. Все это отдѣльные виды англійской свободы, которые оговорены въ конституціи для того, чтобы сдѣлать ихъ священными и незыблемыми.

Седьмая дополнительная статья говоритъ о жюри въ граждаскихъ дѣлахъ. Этотъ институтъ американцы также заимствовали у англичанъ.

Восьмая дополнительная статья касается снова области уголовнаго права. Она постановляетъ — „не будетъ требоваться чрезмѣрныхъ залоговъ, не будутъ налагаться ни чрезмѣрные штрафы, ни жестокія и необычныя наказанія„. Все это опять-таки скопировано съ Англіи.

Въ конституціи не указано болѣе точно, что разумѣть подъ „чрезмѣрнымъ залогомъ“; то, что чрезмѣрно для однихъ, можетъ быть умѣреннымъ для другихъ. Если отъ работника требуютъ шестьсотъ долларовъ или 1,200 р. залога, то это можетъ быть чрезмѣрнымъ; но та же сумма, когда рѣчь идетъ о человѣкѣ, имѣющемъ двѣсти тысячъ долларовъ дохода, далеко не отвѣчаетъ представленію о чрезмѣрности. Въ Америкѣ лицо, которое считаетъ, что требуемый отъ него залогъ превосходитъ его имущественную способность, въ правѣ обратиться съ жалобой въ федеральный судъ; отъ послѣдняго зависитъ уменьшить размѣръ залога.

Восьмой статьей завершается „билль о правахъ“.

Девятая и десятая дополнительныя статьи отвѣчаютъ тѣмъ опасеніямъ, какія вызывала въ американцахъ неопредѣленность полномочій конгресса.

Девятая дополнительная статья гласитъ: „перечисленіе извѣстныхъ правъ конституціей (какъ принадлежащихъ федеральному правительству) не будетъ понимаемо въ смыслѣ отрицанія или умаленія тѣхъ правъ, которыя народъ удержалъ за собой“.

Десятая дополнительная статья—„виды власти, которыхъ конституція не предоставляетъ уніи и въ которыхъ не отказываетъ штатамъ, принадлежатъ или каждому штату въ отдѣльности, или народу„.

Такимъ образомъ, конгрессу нѣтъ основанія пускаться въ такое разсужденіе: „конституція обезпечиваетъ народу право сходокъ: но она не говоритъ ни словомъ о правѣ ассоціацій; мы принуждены, поэтому, дозволить публичныя сходки и запретить ассоціаціи“. Конгрессу приходится признать какъ разъ обратное. Законъ не говоритъ о правѣ ассоціацій, это право не зависитъ отъ конгресса; народъ сохранилъ его за собой: нельзя толковать конституцію въ смыслѣ уменьшенія народной свободы.

Другими словами, каждый разъ, когда конституція не говоритъ, что такое то право не принадлежитъ штатамъ, какъ напримѣръ, въ постановленіи: „запрещается отдѣльнымъ штатамъ пускать въ обращеніе бумажныя деньги“, приходится остановиться на такомъ рѣшеніи: „конституція уполномочиваетъ конгрессъ дѣлать то-то и то-то; она молчитъ относительно такого то пункта а слѣдовательно, по этому пункту право удержано за народомъ или за штатами; молчаніе федеральнаго закона доказываетъ только, что американцы не отказались отъ своего права въ пользу союза“. То же самое можно повторить и относительно конституцій отдѣльныхъ штатовъ: все, что не предоставлено штату, принадлежитъ народу.

Эти двѣ добавочныя статьи даютъ конституціи 1787 года особый характеръ. Въ Соединенныхъ Штатахъ всѣ власти—власти делегированныя: ихъ правъ нельзя расширить; конгрессъ не долженъ отступать отъ буквы закона. Будучи далеки отъ желанія ввѣрить конгрессу всю полноту государственнаго суверенитета, американцы вознамѣрились заключить его правомочія въ извѣстныя границы, которыхъ онъ не могъ бы преступить.

Таковы всѣ десять добавочныхъ статей, присоединенныхъ къ федеральной конституціи въ 1789 году и принятыхъ въ 1791 году.

Съ тѣхъ поръ были введены въ текстъ ея еще двѣ поправки, Одна изъ нихъ была предложена въ 1794 году и принята въ 1798 году, другая относится къ 1802 году.

При организаціи федеральной судебной власти желали, чтобы, въ случаѣ спора между двумя штатами, онъ вѣдался федеральнымъ судомъ; равнымъ образомъ было рѣшено, что, въ случаѣ препирательства штата съ гражданиномъ другого штата, судъ принадлежитъ федеральному трибуналу.

Наконецъ, было постановлено, что когда какой-нибудь гра-

жданинъ ведетъ процессъ противъ штата, къ которому онъ не принадлежитъ, дѣло также вѣдается федеральнымъ судилищемъ.

Этотъ послѣдній пунктъ задѣвалъ самолюбіе штатовъ. Они говорили: когда мы бываемъ истцами, то разумѣется, что лицо, противъ котораго мы ведемъ процессъ, ищетъ защиты не у насъ; но когда мы отвѣтчики,—когда искъ ведется противъ насъ, то уваженіе къ предоставленной намъ автономіи требуетъ, чтобы судъ производился въ нашихъ собственныхъ предѣлахъ.

Это притязаніе было признано правильнымъ. Одиннадцатою добавочною статьею опредѣлено, что, когда гражданинъ ведетъ процессъ противъ штата, разбирательство принадлежитъ судамъ этого штата.

Двѣнадцатая дополнительная статья была принята въ 1802 г.

Въ конституціи оказалось серьезное упущеніе. Въ ней говорилось, что для избранія президента и вице-президента въ избирательную урну кладутся каждымъ выборщикомъ два бюллетеня, но не было сказано, какъ рѣшить, избрано ли извѣстное лицо въ президенты или въ вице-президенты? Составители конституціи не предвидѣли возможности равенства въ числѣ голосовъ, поданныхъ за обоихъ кандидатовъ, а между тѣмъ такой случай представился въ 1801 году, когда два лица, Джефферсонъ и Ааронъ Буръ, получили одинаковое число избирательныхъ бюллетеней. Рѣшеніе вопроса о томъ, кому изъ двухъ считаться президентомъ, было перенесено на этотъ разъ въ палату представителей конгресса. Партіи федералистовъ и республиканцевъ сильно взволновались, ни одна но хотѣла уступить другой. Потребовалось возобновить голосованіе тридцать шесть разъ подъ рядъ, прежде чѣмъ было рѣшено, что въ президенты избранъ Джефферсонъ. Чтобы сдѣлать невозможнымъ повтореніе подобнаго случая въ будущемъ, введена была въ конституцію добавочная статья, которой постановлено, что вотированіе будетъ происходить посредствомъ тайной баллотировки и отдѣльными бюллетенями для президента и для вице-президента [1]).

Какъ главѣ исполнительной власти, президенту принадлежитъ право назначенія на службу своихъ ближайшихъ агентовъ-министровъ. Между послѣдними, въ противность тому, что имѣетъ мѣсто въ Англіи, не существуетъ ни солидарности въ проведеніи общей всѣмъ имъ политической программы, ни взаимной

[1]) При составленіи этого отдѣла я пользовался въ частности трактатомъ Стори „О конституціи“, изд. 1899 г. глава 37 и сочиненіемъ Лабулэ „Histoire des états Unis“, т. III, стр. 527 по 556.

отвѣтственности передъ палатами. Такъ называемая система кабинета въ Америкѣ неизвѣста. Въ отличіе отъ англійскаго короля, президентъ правитъ страною съ совѣтниками, обязанными исполнять его предначертанія и за дѣйствія которыхъ отвѣчаетъ только онъ самъ. Эти совѣтники могутъ быть нерѣдко самыхъ противуположныхъ взглядовъ на текущіе вопросы внутренней и внѣшней политики. Такъ было въ особенности на первыхъ порахъ, когда Вашингтонъ, напримѣръ, имѣлъ одновременно министрами и федералиста Гамильтона и республиканца-демократа Джефферсона. Вмѣшательство партій въ президентскіе выборы постепенно положило конецъ такой практикѣ.

Министры въ настоящее время принадлежатъ къ той же партіи, что и президентъ, а это одно уже предполагаетъ необходимо сходство ихъ политической программы, по крайней мѣрѣ, на столько, на сколько эта программа выражаетъ собою желанія и требованія побѣдившей на выборахъ партіи. Но единство программы не сопровождается требованіемъ солидарной отвѣтственности за нее передъ палатами. Послѣдняя существуетъ только для президента, да и то, какъ мы увидимъ, не въ смыслѣ политической, а чисто-судебной [1]). Президентъ можетъ быть преслѣдуемъ за преступленія по должности, отнюдь не за общее направленіе его политики. Обычаемъ установлено, что тогда какъ въ назначеніи прочихъ федеральныхъ чиновниковъ не только совѣщательный голосъ, но нерѣдко даже иниціатива принадлежитъ сенату или, точнѣе, сенаторамъ того штата, въ предѣлахъ котораго призваны дѣйствовать опредѣляемые на службу агенты, въ назначеніе министровъ сенатъ не вмѣшивается, предоставляя президенту въ этомъ отношеніи полную свободу выбора [2]). Федеральныя министерства возникли не сразу. Едва ли не первымъ по времени федеральнымъ сановникомъ былъ главный начальникъ почтъ, должность котораго создана была для Франклина еще до момента провозглашенія независимости. Первый президентъ Вашингтонъ не имѣлъ другихъ министровъ, кромѣ слѣдующихъ: министра внутреннихъ дѣлъ и внѣшнихъ сношеній (Department of state), министра финансовъ (Department of treasury) и министра военнаго (Department of War). Въ 1789 году создана должность государственнаго прокурора (attorney general). Его департаментъ обращенъ въ самостоятельное министерство юстиціи всего на всего въ 1870 году. Морское министерство со-

[1]) Woodburn, стр. 193.
[2]) Ibid., стр. 226.

здано въ 1798 году. Почтовое вѣдомство обращено въ самостоятельный департаментъ или высшее управленіе въ 1829 году. Двадцать лѣтъ спустя, управленіе внутренними дѣлами отдѣлено отъ веденія внѣшнихъ сношеній и создано самостоятельное министерство подъ названіемъ внутренняго департамента (Interior Department). Послѣдними по времени созданія являются министерство земледѣлія (оно существуетъ съ 1889 года) и министерство, или, какъ говорятъ американцы, департаментъ торговли и труда (всего съ 1903 года). Не разъ было сдѣлано также предложеніе поставить во главѣ высшаго управленія, образованіемъ, устроеннаго на коллегіальномъ началѣ и извѣстнаго подъ именемъ „бюро образованія", единоличнаго начальника съ правомъ, подобно всѣмъ предыдущимъ, входить въ составъ министерства [1]).

Федеральная конституція говоритъ мало о министрахъ. Президентъ, значится въ ней, можетъ потребовать письменнаго мнѣнія отъ главнаго начальника въ каждомъ изъ департаментовъ, завѣдующихъ управленіемъ или, какъ буквально сказано въ ней, исполнительной властью (executive departments). Онъ можетъ потребовать такого мнѣнія по любому вопросу, относящемуся къ обязанностямъ ихъ службы.

Съ самаго начала не имѣлось въ виду создавать подобія англійскаго кабинета. Вашингтонъ совѣтовался съ каждымъ изъ своихъ министровъ въ отдѣльности, требуя отъ нихъ нерѣдко выраженія ихъ взглядовъ на бумагѣ.

Въ президентство Джона Адамса, сторонника англійской системы парламентаризма, министры не прочь были смотрѣть на себя какъ на координированныя части общаго цѣлаго отвѣтственнаго не передъ президентомъ, а передъ конгрессомъ кабинета. Но столкновеніе, возникшее между министромъ иностранныхъ дѣлъ Пикерингъ и президентомъ, кончилось вынужденной отставкой его одного по инціативѣ президента и съ тѣхъ поръ попытки къ созданію другого вида отвѣтственности, кромѣ той, какую министры имѣютъ по отношенію къ президенту, не возобновлялись [2]).

Дѣятельное управленіе каждымъ министерствомъ въ отдѣльности сосредоточивается въ рукахъ не одного только его главы, но и „секретаря помощника" (assistant secretary) и начальниковъ бюро и отдѣленій (heads of bureaus and divisions) [3]).

[1]) Ibid., стр. 189.
[2]) Ibid., стр. 191.
[3]) Ibid., стр. 192.

Помимо министровъ президентъ опредѣляетъ на службу обширный штатъ федеральныхъ чиновниковъ. Этотъ штатъ въ настоящее время достигаетъ цифры ста пятидесяти тысячъ человѣкъ. Въ ихъ выборѣ президентъ связанъ сенатомъ. Въ стѣнахъ же послѣдняго установился обычай поручать указаніе кандидатовъ на должность сенаторамъ того штата, въ который будутъ назначены эти чиновники. Американцы при обозначеніи этого обычая прибѣгаютъ къ термину, который легко можетъ показаться не подходящимъ. Они говорятъ о „сенатской вѣжливости" (Courtesy of the Senate). Послѣдняя подъ условіемъ взаимности сказывается въ томъ, что сенатъ, какъ цѣлое, полагается на правильность выбора, производимаго отдѣльными его членами [1]).

Взаимная поддержка позволяетъ сенаторамъ настаивать на томъ, чтобы, при опредѣленіи на службу федеральнаго чиновника, президентъ сговорился предварительно на этотъ счетъ съ тѣми сенаторами и депутатами, которые, представляя въ конгрессѣ тотъ штатъ, куда назначается чиновникъ, въ тоже время принадлежатъ къ одной партіи съ президентомъ. При этомъ принято, что на низшіе посты рекомендаціи идутъ отъ представителей, а на высшіе—отъ сенаторовъ. Такъ почтовыхъ смотрителей предлагаетъ депутатъ или депутаты отъ штата, въ который слѣдуетъ назначеніе, а судей дистриктныхъ федеральныхъ судовъ—его сенаторы.

„Время сенаторовъ проходитъ въ значительной степени, пишетъ одинъ изъ новѣйшихъ комментаторовъ американскихъ государственныхъ порядковъ Вудбернъ, въ удовлетвореніи предъявляемыхъ имъ ходатайствъ о рекомендаціи на должность. Вопросъ не идетъ болѣе о томъ, кого президентъ назначитъ на нее, а кому сенаторы и соотвѣтственно депутаты удѣлятъ право занимать ее. Президентъ фактически передалъ въ этомъ отношеніи свои права въ руки членовъ законодательныхъ палатъ. Если бы онъ вздумалъ не послѣдовать тѣмъ указаніямъ, какія на счетъ занятія вакансій будутъ сдѣланы ему отъ ихъ имени, онъ рискуетъ тѣмъ, что собственныя его назначенія будутъ отвергнуты благодаря уговору сенаторовъ между собою. Мало этого. Онъ создастъ себѣ въ сенатѣ сильную оппозицію, которая всячески будетъ тормозить проведеніе его политической программы и препятствовать его переизбранію". [2]). „Замѣстить значительный федеральный постъ человѣкомъ, не пріятнымъ сенатору того штата,

[1]) Ibid., стр. 225, 226 и 227.
[2]) Ibid., стр. 228.

въ которомъ производится назначеніе, разъ этотъ сенаторъ принадлежитъ къ партіи президента, говоритъ въ другомъ мѣстѣ тотъ же писатель, считается для сената явною обидой. Сенатская любезность сказывается въ томъ, что всѣ товарищи обиженнаго соединятся съ нимъ въ противодѣйствіи такому назначенію [1])".

Если въ опредѣленіи на службу федеральныхъ чиновниковъ президентъ связанъ согласіемъ сената, то такого ограниченія не существуетъ по отношенію къ отставленію ихъ отъ должности. Правда, въ 1867 году сдѣлана была попытка связать и въ этомъ отношеніи свободу главы исполнительной власти, въ виду того, что президентъ Джонсонъ злоупотреблялъ правомъ отставки чиновниковъ, создавая вакансіи для собственныхъ креатуръ. Было рѣшено, что въ промежутокъ между сессіями сената президентъ въ правѣ только освободить отъ исполненія обязанностей того или другого федеральнаго чиновника, но не отставить его (suspend not remove). Буде сенатъ откажетъ въ своемъ согласіи на то, чтобы временная отставка перешла въ постоянную, чиновникъ возвращается къ отправленію своей должности. Мѣсяцъ спустя, послѣ выбора въ президенты генерала Гранта, конгрессъ 5 апрѣля 1869 г. отмѣнилъ дѣйствіе вышеуказаннаго закона, извѣстнаго подъ названіемъ закона о занятіи должности (tenure of office act) и вернулъ президенту право сохранять на службѣ только тѣхъ чиновниковъ, которые являются послушными орудіями его предначертаній. Въ 1886 году конгрессъ еще разъ высказался въ томъ же смыслѣ, такъ что отъ закона 1867 г. въ наши дни не остается и слѣда. Общественное мнѣніе въ Америкѣ, за одно съ федеральными судами, видитъ въ законѣ о занятіи должности мѣру, несогласную съ конституціей, такъ какъ ею отрицается независимость исполнительной власти отъ законодательной. Бывшій президентъ Кливлендъ справедливо указываетъ, что отвѣтственность президента была бы немыслима при сохраненіи за сенатомъ права требовать оставленія въ должности чиновниковъ, отказывающихъ въ повиновеніи тому, кто несетъ всѣ невыгодныя послѣдствія ихъ нерадѣнія и ихъ злоупотребленій [2]).

---

[1]) Ibid., стр. 229.
[2]) Woodburn, стр. 187—189.

ГЛАВА II.

Современный механизмъ американскихъ федеральныхъ учрежденій.

§ 1.

Федеральная конституція обнародована въ 1787 году. Дополненія къ ней выходятъ немного лѣтъ спустя. Цѣлое столѣтіе прошло съ тѣхъ поръ безъ перемѣнъ въ текстѣ органическихъ законовъ, за исключеніемъ трехъ статей, отмѣняющихъ рабство и личную несвободу на протяженіи всей уніи [1]). Сама конституція 1787 года приняла мѣры къ тому, чтобы затруднить производство какихъ-нибудь при—или надстроекъ къ созданнымъ ею учрежденіямъ. Не легко удовлетворить, въ самомъ дѣлѣ, выставленнымъ ею требованіямъ—во 1-хъ, согласія двухъ третей голосовъ въ каждой изъ камеръ конгресса и во 2-хъ, утвержденія предложенныхъ конгрессомъ измѣненій законодательными палатами трехъ четвертей всѣхъ штатовъ. Какъ согласить противуположные интересы сѣвера и юга, промышленныхъ и земледѣльческихъ штатовъ, согласить ихъ на столько, чтобы сдѣлать немыслимымъ противодѣйствіе меньшинства, здѣсь одной трети, тамъ одной четверти лицъ, надѣленныхъ правомъ высказываться за или противъ всякой добавки къ освященному временемъ органическому закону. Если тѣмъ не менѣе списокъ дополненій къ конституціи увеличился съ эпохи окончанія междоусобной войны сѣвера и юга тремя новыми (13, 14 и 15), упраздняющими невольничество со всѣми вытекающими послѣдствіями, то надо имѣть въ виду, что въ данномъ случаѣ мы имѣемъ дѣло только

[1]) Дополненіе 13, отмѣняющее рабство, предложено и проведено было въ 1865 году. Два слѣдующихъ, которыми и завершается весь рядъ ихъ, въ 1866—8 и 1869. Эти два послѣднихъ дополненія заключаютъ въ себѣ одно примѣненіе начала личной свободы всѣхъ жителей Соединенныхъ Штатовъ, безъ различія расъ, къ реформѣ представительной системы, какъ въ предѣлахъ всей федераціи, такъ и въ границахъ отдѣльныхъ штатовъ.

съ признаніемъ въ текстѣ конституціи силы совершившагося факта. Подавляя возстаніе, войска сѣвера задолго до этого отъ имени уніи и съ полной санкціей федеральнаго суда отмѣняли повсюду рабство негровъ; причемъ въ этой мѣрѣ видѣли послѣдствіе принадлежащаго конгрессу „права войны“ и въ частности, права уничтожать средства защиты непріятеля [1]). Когда при содѣйствіи федеральныхъ дружинъ южнымъ штатамъ навязаны были правительства, благопріятныя эманципаціи, не мудрено было достигнуть и того видимаго единогласія, безъ котораго установленная силою свобода негровъ никогда не получила бы своего признанія въ текстѣ конституціи. Болѣе полувѣка прошло со времени обнародованія первыхъ добавочныхъ статей къ органическому закону 1787 года и принятія въ текстъ конституціи послѣднихъ по времени „измѣненій“. И приблизительно, то же число лѣтъ отдѣляетъ моментъ внесенія этихъ измѣненій отъ нашего времени. Къ конституціи за эти полвѣка не прибавлено ни единой буквы. Что можно заключать отсюда? Неужели то, что Соединенные Штаты доселѣ сохранили тѣ самые порядки политическаго устройства, которые придуманы были на благо современникамъ и въ подражаніе потомству американскими патріотами, собравшимися на достопамятную конвенцію въ Филадельфіи 118 лѣтъ тому назадъ (въ 1786 году)? Вѣроятно ли само по себѣ такое предположеніе? Можно ли допустить, что учрежденія, удовлетворявшія требованіямъ двухъ съ половиною милліоннаго населенія, болѣе земледѣльческихъ, чѣмъ промышленныхъ штатовъ, расположившихся въ числѣ тринадцати на сравнительно узкомъ пространствѣ между атлантическимъ побережьемъ и цѣпью Аллеганскихъ горъ, приспособятся какъ нельзя лучше къ крайне осложнившимся условіямъ восьмидесяти-милліоннаго населенія, покрывшаго собою бóльшую половину Сѣверо-американскаго материка отъ океана до океана, населенія, въ которомъ англо-саксонской расѣ едва-ли принадлежитъ теперь то численное преобладаніе, какое обезпечено было ей сто лѣтъ тому назадъ, населенія, въ которомъ произошла сильная дифференціація сельскаго и городского люда, промышленно-торговыхъ и сельско-хозяйственныхъ классовъ? Но если такъ, и если съ другой стороны, какъ мы видѣли, въ текстъ органическаго закона внесено было за 118 лѣтъ сравнительно мало перемѣнъ,

---

[1]) Судебныя рѣшенія, въ которыхъ высказывается эта точка зрѣнія, приведены у Story. „On the Constitution“ 5 изд., стр. 111 и Bryant. The Constitution of the United States. 1901 г., стр. 115.

то не вытекаетъ ли изъ всего этого то заключеніе, что Соединенные Штаты, подобно Англіи, хотя въ меньшей степени, чѣмъ послѣдняя, являются страною не одной писаной конституціи; что ихъ политическое устройство, ихъ существованіе, какъ націи, опирается на фундаментъ болѣе широкій, чѣмъ тотъ, какой представляетъ самъ по себѣ удивительный памятникъ государственной мудрости, воздвигнутый дѣятелями филадельфійской конвенціи. Остается только рѣшить что же рядомъ съ нимъ составило и составляетъ основу Сѣверо-американской гражданственности, и въ какомъ отношеніи этотъ придатокъ стоитъ къ тексту федеральной конституціи?

Читатели настоящаго сборника имѣли возможность убѣдиться, что англійская конституція, въ такой же, если не большей степени, опирается на нормы судебной практики, какъ и на писаные законы (вродѣ „Habeas Corpus" Act, билля о правахъ или закона о престолонаслѣдіи). Спрашивается, нельзя ли сказать того же съ большими или меньшими оговорками и о Соединенныхъ Штатахъ? Одинъ изъ многочисленныхъ комментаторовъ конституціи 1787 года, американецъ Померои, высказываетъ ходячую точку зрѣнія, когда говоритъ, что право расширительнаго толкованія конституціи лежитъ не въ правительствахъ штатовъ, а въ федеральномъ судѣ, и что изъ трехъ властей, между которыми распредѣлено національное верховенство, только судебной принадлежитъ право интерпретаціи органическаго закона американской націи [1]. Сама конституція, говоря о созданіи ея, заодно съ уніей, не штатами, а народомъ (ст. I), не оставляетъ сомнѣнія, что установленное ею правительство призвано къ осуществленію высшихъ функцій народнаго верховенства, въ томъ числѣ къ толкованію органическаго закона и юридической конструкціи новыхъ нормъ права, вытекающихъ изъ сопоставленія отдѣльныхъ частей конституціи [2].

---

[1]) Pomeroy. An Introduction to the Constitutional law of the United States; стр. 82 и 83. Померои справедливо настаиваетъ на томъ, что Кальгунъ, какъ сторонникъ безусловной независимости штатовъ,—одинъ изъ американскихъ публицистовъ—отрицаетъ правильность такой точки зрѣнія, въ пользу которой высказались въ равной степени и республиканцы, какъ Гамильтонъ, Джэ, Маршалъ и Стори, такъ и демократы, вродѣ Мадисона, Джаксона и судьи Танэ (ibid, стр. 84 третьяго изданія).

[2]) Woodburn, вслѣдъ за другими американскими юристами, проводитъ слѣдующее различіе между толкованіемъ конституціи (interpretation) и юридической конструкціей прямо не предусмотрѣнныхъ, но необходимо вытекающихъ изъ нея нормъ (такъ называемой legal Construction). Интерпретація, говоритъ онъ, имѣетъ дѣло съ толкованіемъ писанаго текста. Это искусство со-

Такъ какъ вмѣстѣ съ тѣмъ та же конституція проводитъ принципъ раздѣленія властей и возлагаетъ на федеральные суды, какъ мы видѣли, обязанность высказываться по вопросу о соотвѣтствіи законовъ, издаваемыхъ конгрессомъ или палатами отдѣльныхъ штатовъ, съ органическимъ уставомъ страны, то несомнѣнно, что творческая роль въ дѣлѣ созданія новыхъ конституціонныхъ устоевъ путемъ толкованія великой хартіи 1787 г. и ея юридической конструкціи принадлежитъ въ Америкѣ никому иному, какъ судамъ. Признать такое право за конгрессомъ значило бы распространить на Соединенные Штаты то правило о всемогуществѣ парламента, которое, какъ извѣстно, составляетъ особенность Англіи, не знающей различія органическихъ законовъ отъ остальныхъ. Допустить президента къ толкованію правъ, признанныхъ за нимъ конституціей, это равнялось бы смѣшенію въ его лицѣ исполнительныхъ, законодательныхъ и судебныхъ функцій. Придерживаясь буквы органическаго устава страны и провозглашеннаго имъ принципа раздѣленія властей, за однимъ федеральнымъ трибуналомъ и подчиненными ему судами надо признать функцію юридической интерпретаціи основного закона Соединенныхъ Штатовъ. Это и имѣло мѣсто въ дѣйствительности. „Въ большинствѣ случаевъ, пишетъ Померои, и президенты, и конгрессы, а также правительственныя власти отдѣльныхъ штатовъ считали для себя обязательнымъ то пониманіе закона, на которомъ остановились судьи. Такая практика можетъ быть названа въ Америкѣ постоянной и составляетъ въ ней общее правило. Отступленія отъ нея были рѣдки и носятъ на себѣ индивидуальный отпечатокъ [1]).

Но на ряду съ судебнымъ толкованіемъ и юридической конструкціей конституціи примѣнительно къ тѣмъ цѣлямъ, съ ко-

---

стоитъ въ обнаруженіи дѣйствительнаго смысла употребляемыхъ имъ фразъ и терминовъ. Конструкція же имѣетъ дѣло не съ отдѣльными словами и предложеніями, а съ конструкціей въ ея цѣломъ. Она отправляется отъ установленія дѣйствительныхъ задачъ и намѣреній, преслѣдуемыхъ органическимъ закономъ страны, и сообразно имъ опредѣляетъ и природу созданныхъ имъ властей, природу, не всегда ясно выраженную, но необходимо вытекающую изъ самой цѣли, какая преслѣдовалась творцомъ конституціи. Юридическая конструкція сближаетъ между собою отдѣльныя нормы и, выходя за предѣлы писанаго текста, принимаетъ въ расчетъ такіе, напримѣръ, предметы, какъ природу и характеръ всякаго гражданскаго правительства, а равно и государственнаго суверенитета. Для юридической конструкціи не безразличны также засвидѣтельствованныя современниками намѣренія первыхъ творцовъ конституціи (The American Republic, стр. 339).

[1]) Ibid., стр. 87 и 88.

торыми она была создана, т. е. „въ интересахъ единства, справедливости, внутренняго мира, внѣшней безопасности, общаго благополучія и свободы“ (ст. 1 ея текста), государственный порядокъ Соединенныхъ Штатовъ Америки подвергся съ теченіемъ времени значительнымъ измѣненіямъ не путемъ закона или судебной практики, а путемъ обычая. Произошло это подъ вліяніемъ роста партій и постепеннаго приспособленія къ ихъ требованіямъ порядковъ выбора президента и вице-президента, способа замѣщенія другихъ федеральныхъ должностей и самого внутренняго регламента, какъ нижней, такъ и высшей, палатъ конгресса.

„Хотя о нашей конституціи и говорится всего чаще, какъ о писаной, говоритъ проф. Вудбернъ, она на самомъ дѣлѣ не можетъ считаться исключительно писаной. Обычай надѣлилъ насъ на половину неписаной конституціей. Обычаемъ установленъ рядъ „конституціонныхъ соглашеній“, извѣстная практика и опредѣленные прецеденты, имѣющіе силу закона. Къ неписаной конституціи надо отнести такія, напр., правила 1) выборщики президента должны подавать голосъ за кандидата своей партіи; 2) президентъ не можетъ быть выбранъ на третье четырехлѣтіе; 3) президентъ въ правѣ отрѣшить отъ должности федеральныхъ чиновниковъ, помимо всякаго участія сената; 4) какъ палата представителей, такъ и сенатъ завѣдуютъ дѣлами съ помощью назначаемыхъ ими комитетовъ. Послѣдніе составляются въ нижней палатѣ изъ лицъ, назначенныхъ ея главою или спикеромъ, а въ верхней по выбору самихъ членовъ; 5) сенатъ не долженъ отказывать въ утвержденіи избранныхъ президентомъ министровъ; 6) членъ конгресса долженъ имѣть постояннымъ мѣстожительствомъ тотъ округъ, отъ котораго онъ назначенъ; 7) собраніе членовъ партіи (caucus) опредѣляетъ ея политическую программу, которой должны подчиняться въ равной мѣрѣ и выборщики, и депутаты, и сенаторы.

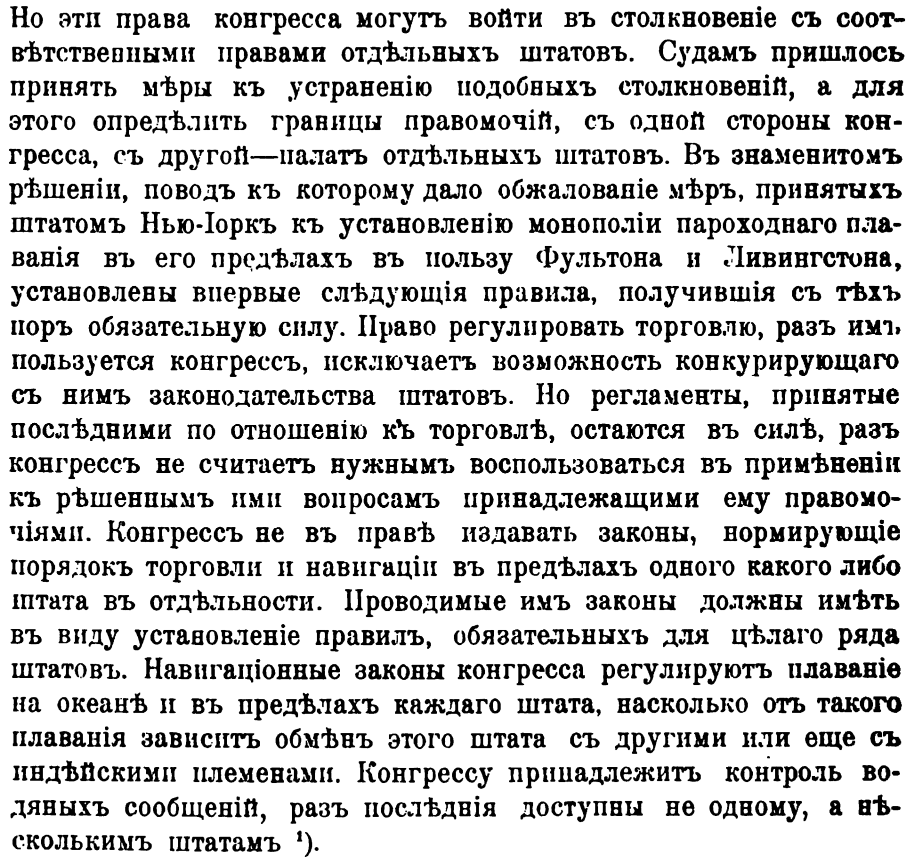
„Все, что касается самого механизма нашихъ политическихъ партій и видоизмѣняющаго вліянія, какое онъ оказываетъ на нашъ государственный строй, принадлежитъ къ области нашей неписаной конституціи, т. е. опирается на прецеденты и обычаи [1])“.

Юрисдикціи федеральныхъ судовъ американцы обязаны тѣмъ, что за властями уніи постепенно было признано право включить въ число своихъ функцій завѣдываніе такими сферами законодательства и управленія, которыя прямо не указаны въ текстѣ кон-

[1]) Woodburn. The American Republic, стр. 93.

ституціи, но необходимо вытекаютъ изъ тѣхъ задачъ, какія ставили себѣ ея творцы, а также изъ самой природы государственнаго верховенства и сопоставленія всей суммы тѣхъ правомочій, которыми конституція надѣлила конгрессъ и президента. Многіе вопросы выдвинутые на очередь въ теченіе XIX столѣтія, еще вовсе не ставились въ эпоху съѣзда делегатовъ на конвенцію въ Филадельфіи. Достаточно вспомнить хотя бы то, что большинство техническихъ изобрѣтеній, которымъ Америка, наряду съ Европой, обязана своимъ матеріальнымъ ростомъ, сдѣланы были или нашли себѣ широкое примѣненіе десятки лѣтъ спустя. Но вызванный ими переворотъ въ области обмѣна, промышленнаго и сельско-хозяйственнаго производства, создалъ для правительствъ новыя задачи, весьма несовершенно обнимаемыя устарѣлымъ терминомъ полиціи благосостоянія. Когда жизнью выдвинуты были въ Америкѣ на очередь такіе вопросы, какъ проведеніе желѣзныхъ дорогъ отъ океана до океана съ помощью правительственныхъ концессій, осуществляемыхъ, за недостаткомъ денегъ, пустопорожними землями; когда возникла необходимость регулировать торговый обмѣнъ съ заграницей, въ интересахъ поощренія американской промышленности, или принять мѣры къ обезпеченію всѣмъ жителямъ уніи возможности начальнаго образованія, когда быстрое чередованіе изобрѣтеній поставило на очередь вопросъ о признаніи въ предѣлахъ всей уніи новаго права собственности, носящаго на себѣ несравнено бо́льшую печать индивидуальности, чѣмъ недвижимая, федеральнымъ судамъ пришлось въ своихъ толкованіяхъ обезпечить торжество теоріи имманентныхъ правъ конгресса. Подъ этими правами разумѣются такія, которыя, не будучи прямо высказаны въ текстѣ конституціи, несомнѣнно отвѣчаютъ высказаннымъ ею намѣреніямъ насчетъ обезпеченія жителямъ уніи не только внутренняго и внѣшняго мира, справедливости и свободы, но также общаго благополучія и единства. Поясним сказанное примѣромъ. Конституція надѣляетъ конгрессъ правомъ регулировать торговлю съ чужими странами и штатовъ между собою. Федеральные суды дали этой статьѣ слѣдующее расширительное толкованіе и вывели изъ нея слѣдующія послѣдствія относительно границъ правомочій конгресса. Подъ торговлей, рѣшили они, надо разумѣть и навигацію, какъ средство къ ней. А отсюда то послѣдствіе, что за конгрессомъ признано и право издавать регулирующіе навигацію законы [1]).

[1]) Рѣшенія, въ которыхъ впервые высказаны были эти положенія, приведены въ книгѣ Bryant, The Constitution of the United States. 1901 года, стр. 38



Но эти права конгресса могутъ войти въ столкновеніе съ соотвѣтственными правами отдѣльныхъ штатовъ. Судамъ пришлось принять мѣры къ устраненію подобныхъ столкновеній, а для этого опредѣлить границы правомочій, съ одной стороны конгресса, съ другой—палатъ отдѣльныхъ штатовъ. Въ знаменитомъ рѣшеніи, поводъ къ которому дало обжалованіе мѣръ, принятыхъ штатомъ Нью-Іоркъ къ установленію монополіи пароходнаго плаванія въ его предѣлахъ въ пользу Фультона и Ливингстона, установлены впервые слѣдующія правила, получившія съ тѣхъ поръ обязательную силу. Право регулировать торговлю, разъ имъ пользуется конгрессъ, исключаетъ возможность конкурирующаго съ нимъ законодательства штатовъ. Но регламенты, принятые послѣдними по отношенію къ торговлѣ, остаются въ силѣ, разъ конгрессъ не считаетъ нужнымъ воспользоваться въ примѣненіи къ рѣшеннымъ ими вопросамъ принадлежащими ему правомочіями. Конгрессъ не въ правѣ издавать законы, нормирующіе порядокъ торговли и навигаціи въ предѣлахъ одного какого либо штата въ отдѣльности. Проводимые имъ законы должны имѣть въ виду установленіе правилъ, обязательныхъ для цѣлаго ряда штатовъ. Навигаціонные законы конгресса регулируютъ плаваніе на океанѣ и въ предѣлахъ каждаго штата, насколько отъ такого плаванія зависитъ обмѣнъ этого штата съ другими или еще съ индѣйскими племенами. Конгрессу принадлежитъ контроль водяныхъ сообщеній, разъ послѣднія доступны не одному, а нѣсколькимъ штатамъ [1]).

Позднѣйшими рѣшеніями права конгресса по отношенію къ торговлѣ были еще болѣе расширены и, въ концѣ концовъ, установленъ былъ тотъ принципъ, что ея регулированіе принадлежитъ исключительно конгрессу, все равно, идетъ ли дѣло о внутреннемъ или о внѣшнемъ обмѣнѣ. А для этого надо было признать, что отдѣльные штаты не въ правѣ принимать отъ себя никакихъ мѣръ къ опредѣленію порядка производства обмѣна даже въ томъ случаѣ, когда эти мѣры не противорѣчатъ изданнымъ конгрессомъ законамъ [2]).

Только благодаря торжеству такого принципа возможно было обезпечить восьмидесятимилліонному населенію Соединенныхъ Штатовъ благодѣянія свободы внутренняго торга. Всякія ограниченія, которыя правительства отдѣльныхъ штатовъ взду-

---

[1]) Ibid., стр. 38 и 39.

[2]) Рѣшенія, на которыя опирается или, точнѣе, которыми проведена была въ жизнь такая норма, указаны Bryant, стр. 41.

мали бы наложить на торговый обмѣнъ ихъ гражданъ съ сосѣдями, считаются посягательствомъ на исключительное право конгресса регулировать торговлю и потому являются неконституціонными [1]).

Изъ сказаннаго легко усмотрѣть, какія широкія послѣдствія созданы были судами изъ короткаго постановленія конституціи, гласившаго, что конгрессу принадлежитъ регулированіе торговли съ заграницею и между штатами.

Поступая такимъ образомъ, верховный трибуналъ федераціи оставался, однако, въ полномъ соотвѣтствіи съ той статьею, по которой за конгрессомъ признается право издавать всѣ законы, необходимые для того, чтобы дать практическое осуществленіе не только перечисленнымъ ранѣе функціямъ, но и всѣмъ тѣмъ правамъ, которыми конституція надѣляетъ правительство Соединенныхъ Штатовъ и отдѣльные его органы (ст. I, секція 8-ая).

§ 2.

Если федеральнымъ трибуналомъ съ подчиненными ему инстанціями много сдѣлано для болѣе точнаго опредѣленія функцій центральнаго правительства и разграниченія ихъ съ тѣми, которыя удержаны правительствами отдѣльныхъ штатовъ, то изъ этого не слѣдуетъ еще, что здѣсь содержится источникъ всѣхъ перемѣнъ, пережитыхъ американскимъ государственнымъ строемъ въ теченіе протекшаго столѣтія. Тѣхъ, кто знакомъ съ созидающею ролью парламентскаго обычая въ Англіи, ролью, сказавшейся, между прочимъ, въ творчествѣ кабинета, т. е. комитета отъ палатъ, завѣдующаго всѣми дѣлами страны, не въ полномъ соотвѣтствіи, а наоборотъ, въ явномъ противорѣчіи съ писанымъ закономъ [2]), тѣхъ не поразитъ тотъ фактъ, что практикой конгресса, какъ и практикой президентскихъ выборовъ, постепенно внесены были въ американскій государственный порядокъ, существенныя измѣненія, пріурочившія его къ той правильной смѣнѣ партій у кормила правленія, которая неизбѣжно связана съ самымъ принципомъ самоуправленія общества, составляющимъ природу современнаго государства. Какъ ни разнообразны интересы отдѣльныхъ классовъ, группъ и

[1]) Ibid., стр. 51.

[2]) Актъ о престолонаслѣдіи требуетъ, чтобы король управлялъ страною съ членами своего тайнаго совѣта (privy-council), имена которыхъ были бы извѣстны публикѣ.

лицъ, входящихъ въ Англіи въ составъ виговъ и торіевъ, а въ Америкѣ въ составъ республиканцевъ и демократовъ, но самая невозможность обезпечить чередованіе ихъ господства иначе, какъ подъ условіемъ нѣкоторой внутренней солидарности, атрофируетъ въ средѣ названныхъ партій дѣйствіе центробѣжныхъ силъ. Преобладаніемъ ихъ, наоборотъ, объясняется разрозненность системы французскихъ или германскихъ партій и невозможность тамъ другого парламентскаго большинства, кромѣ того, какое находитъ себѣ основаніе въ соглашеніи между временно примиренными противниками съ цѣлью противодѣйствія общимъ врагамъ. Сказаннымъ объясняется и рѣдкость въ Англіи коаллиціонныхъ министерствъ, и частое появленіе ихъ на континентѣ Европы; и переходъ въ Америкѣ политической власти исключительно изъ рукъ демократовъ въ руки республиканцевъ и наоборотъ. Но гдѣ бы ни существовало правительство партій и какъ бы разнообразно ни было число послѣднихъ, это правительство неизмѣнно нуждается въ извѣстныхъ средствахъ для легчайшаго овладѣнія властью и прочнаго пользованія ею. Такія средства представляетъ, съ одной стороны, извѣстная организація выборовъ, а, съ другой—извѣстный внутренній распорядокъ, котораго придерживаются дебатирующія собранія, т. е. представительныя камеры при осуществленіи возложенныхъ на нихъ полномочій. Въ Соединенныхъ Штатахъ конституція, озабоченная мыслью обезпечить занятіе мѣстъ сенаторовъ и депутатовъ „лучшими и наиболѣе знающими въ законахъ людьми", согласно формулѣ, употребляемой англійскими королями съ среднихъ вѣковъ, остановилась на системѣ двойныхъ выборовъ президента и вице-президента. И тотъ, и другой должны были пріобрѣсти характеръ народныхъ ставленниковъ и въ то же время не принадлежать къ числу случайныхъ избранниковъ невѣжественной толпы.

За народомъ признавалось, поэтому, только право указывать лицъ, пользующихся его довѣріемъ и болѣе его просвѣщенныхъ; послѣдніе же были призваны руководствоваться исключительно собственнымъ вкусомъ и личнымъ сужденіемъ при выборѣ лица, которому въ ближайшее четырехлѣтіе предстояло ввѣрить осуществленіе верховной исполнительной власти. Въ эпоху открытія конвенціи въ Филадельфіи и выработки ею проекта конституціи 1787 года едва зарождались тѣ центробѣжныя и тѣ центростремительныя теченія, изъ которыхъ сложилась парная система американскихъ партій. Неудивительно поэтому, если ея дѣятели вполнѣ могли раздѣлять иллюзію замѣщенія президентскаго кресла наидостойнѣйшимъ гражданиномъ Соеди-

ненныхъ Штатовъ, независимо отъ того, сочувствуетъ ли онъ больше національному единству или сепаратизму штатовъ. Но когда со времени выбора четвертаго по счету президента федералисты и поборники автономіи одинаково обнаружили желаніе имѣть въ лицѣ высшаго сановника государства своего ставленника, избиратели начали подавать голоса исключительно въ пользу такихъ выборщиковъ, которые согласны были вотировать за желательнаго имъ кандидата. Обезпеченная конституціей система двойныхъ выборовъ не была отмѣнена закономъ, но восполнена на практикѣ непредвидѣнной конституціей системой конвенцій, созываемыхъ отдѣльно демократами и республиканцами, какъ отъ штатовъ, такъ и отъ всей уніи [1]). На этихъ конвенціяхъ большинствомъ голосовъ указывается, кто можетъ считаться кандидатомъ партіи на ближайшихъ президентскихъ выборахъ. Свобода выборщиковъ упразднена страхомъ той отвѣтственности, какой они связаны по отношенію къ своей партіи и основу которой составляетъ исконный принципъ „do ut des“, другими словами, нѣтъ дара безъ отдачи и нѣтъ упущенія безъ соотвѣтствующаго возмездія.

Сохраненіе начала наслѣдственности монархической власти помѣшало англійскимъ партіямъ распространить свое вліяніе и на выборъ высшаго сановника государства. Но оно же заставило ихъ перенести всю активную политику и отвѣтственность за правительственные акты короля на своихъ собственныхъ ставленниковъ, членовъ солидарнаго министерства, вербуемаго исключительно изъ рядовъ господствующей въ парламентѣ партіи. Американцы, сдѣлавъ изъ президента—четырехлѣтняго служителя побѣдившихъ на выборахъ демократовъ, или соотвѣтственно республиканцевъ, не сочли нужнымъ связать ему руки въ дѣлѣ назначенія простыхъ исполнителей имъ самимъ начерченной политической программы. Государственные секретари не несутъ въ Соединенныхъ Штатахъ, подобно тому, какъ это имѣетъ мѣсто въ Англіи, политической отвѣтственности за мѣропріятія главы государства. Самъ президентъ, въ отличіе отъ англійскаго короля, можетъ быть привлеченъ къ суду за дѣйствія, совершенныя имъ по службѣ, разъ послѣднія носятъ уголовный характеръ. Нѣтъ, поэтому, въ Америкѣ тѣхъ условій, которыя сдѣлали необходимымъ созданіе солидарнаго и отвѣтственнаго кабинета, этого ставленника господствующей въ парламентѣ

---

[1]) Съ 1832 года практика созывать такія партійныя собранія или конвенціи сдѣлалась всеобщей (Woodrow Wilson. Congressional government, глава V).

партіи. При систематическомъ проведеніи конституціей 1787 года начала раздѣленія властей государственные секретари завѣдуютъ каждый своимъ департаментомъ въ зависимости отъ назначившаго ихъ президента и при независимости отъ палатъ. Самая практика прямыхъ сношеній съ послѣдними, которой придерживались первые по времени секретари, постепенно вышла изъ употребленія [1]). Съ палатами сносится самъ президентъ, не иначе, впрочемъ, какъ въ формѣ письменныхъ посланій. Обычай читать ихъ лично при открытіи сессій, обычай, котораго придерживались первые по времени президенты, давно отошелъ въ область прошедшаго. За конгрессомъ оставлена только возможность утруждать государственныхъ секретарей своими порученіями о доставкѣ ему тѣхъ или другихъ свѣдѣній въ границахъ завѣдуемыхъ ими департаментовъ да раздражать ихъ, по временамъ, назначеніемъ изъ своей среды слѣдственныхъ комиссій для раскрытія злоупотребленій, вкравшихся въ ихъ службу.

Владычество партій не могло, однако, навсегда помириться въ Америкѣ съ этой системой относительной независимости отъ нихъ всей дѣятельной администраціи, я говорю относительной, такъ какъ государственные секретари или министры всегда принадлежатъ къ одной партіи съ президентомъ, т. е. къ той, которая побѣдила на выборахъ!

Но всѣмъ этимъ въ меньшей степени могло быть обезпечено владычество большинства, чѣмъ фактомъ передачи въ руки комитетовъ конгресса права давать или отказывать министрамъ въ средствахъ на покрытіе издержекъ администраціи. Никто лучше Вудро Вильсона, профессора въ Бальтиморѣ, не выяснилъ той роли, какую эти комитеты, назначаемые одни палатой представителей, другіе — сенатомъ, играютъ въ законодательствѣ, финансовомъ обложеніи и контролѣ за управленіемъ. Ихъ всемогуществомъ опредѣляется фактическое отличіе, такъ называемаго имъ „конгрессоваго правительства" отъ парламентскаго, характерную черту котораго составляетъ, какъ извѣстно, всемогущество кабинета, т. е. центральнаго комитета отъ палатъ, направляющаго одинаково внѣшнюю и внутреннюю политику и захватившаго въ свои руки почти весь законодательный починъ.

При отсутствіи кабинета (мы видѣли выше, по какимъ причинамъ) американскій государственный строй обезпечилъ достигаемое имъ подчиненіе исполнительной власти—законодательной

[1]) Ibid., глава V.

и руководительства господствующей партіи обѣими путемъ созданія въ средѣ конгресса многочисленныхъ постоянныхъ комитетовъ. Въ рукахъ ихъ сосредоточилось на дѣлѣ и законодательство и высшее направленіе политики. Члены этихъ комитетовъ по обычаю берутся изъ рядовъ оппозиціи такъ же, какъ и изъ среды правительства, но выборъ принадлежитъ въ палатѣ представителей избираемому „спикеру", т. е. ставленнику большинства, а въ сенатѣ всему наличному составу этого собранія, т. е. опять таки большинству. Въ виду сказаннаго не мудрено, если въ комитетахъ численный перевѣсъ всегда обезпеченъ правительству, а не оппозиціи.

При массѣ дѣлъ, возложенныхъ на конгрессъ, при поступленіи ежегодно на его обсужденіе среднимъ числомъ тысячи биллей или законопроектовъ, и благодаря тому, что значительную часть своихъ сессій онъ долженъ посвящать составленію бюджета, комитеты расширили постепенно свои полномочія на счетъ палатъ представителей. Серьезнаго обсужденія текущихъ вопросовъ нельзя найти въ сессіяхъ послѣдней, гдѣ отъ спикера всегда зависитъ возбудить вопросъ о необходимости положить конецъ преніямъ [1]). Наоборотъ, комитетъ, обыкновенно составленный изъ лицъ, наиболѣе способныхъ составить себѣ правильное сужденіе о вопросѣ, изучаетъ его всесторонне, приглашая въ качествѣ экспертовъ не только государственныхъ секретарей или министровъ, каждаго сообразно характеру ввѣреннаго ему департамента, но и людей, стоящихъ вдали отъ администраціи, банкировъ, директоровъ промышленныхъ заведеній или желѣзнодорожныхъ компаній, инженеровъ-строителей, капиталистовъ-акціонеровъ и т. д. [2]). Дебаты комитетовъ почти всегда носятъ характеръ существеннаго анализа подлежащаго его вѣдѣнію вопроса, принятыя имъ рѣшенія поступаютъ только формы ради на новое обсужденіе палаты, для серьезныхъ дебатовъ нѣтъ ни времени, ни достаточной свободы, такъ какъ отъ спикера зависитъ дать не въ очередь слово тому или другому оратору и

---

[1]) Въ Америкѣ это предложеніе дѣлается въ формѣ постановки, такъ называемаго „предварительнаго вопроса".

[2]) Это обстоятельство, дѣлая возможнымъ сближеніе членовъ комитета съ лицами, денежно заинтересованными въ принимаемыхъ ими рѣшеніяхъ, не мало содѣйствуетъ распространенію въ обществѣ слуховъ о заинтересованныхъ воздѣйствіяхъ, какимъ не всегда въ силахъ противостоять американскіе законодатели.

прервать пренія постановкой, такъ называемаго, предварительнаго вопроса, т. е. предложенія объ ихъ закрытіи.

Президенты комитетовъ, всегда назначаемые спикеромъ изъ членовъ одной съ нимъ, т. е. господствующей, партіи, по мнѣнію Вудро Вильсона, всего болѣе отвѣчають англійскому представленію „лидера", или руководителя партіи [1]). Число постоянныхъ комитетовъ палаты, не считая случайныхъ, сорокъ семь. Между ними распредѣляется почти вся законодательная работа конгресса, да и не одна законодательная. Составленіе бюджета падаетъ на долю такихъ комитетовъ, какъ „комитетъ путей и средствъ" и „комитетъ аппропріацій". Особые комитеты завѣдують вопросами, одинъ—банковъ и денежнаго обращенія, другой—торговли, третій—почтъ и путей сообщенія, четвертый—промышленности, пятый—рудниковъ и т. д., и т. д. Отъ комитета зависить, забраковавъ представленный ему законопроектъ, изготовить новый по тому же вопросу [2]). Обычаемъ установилась практика, въ силу которой докладчику комитета дается часъ времени для сообщенія конгрессу принятой резолюціи. Отъ него зависитъ удѣлить изъ этого времени нѣсколько минутъ, по своему выбору, тому или другому изъ лицъ, высказывавшихся противъ резолюціи въ средѣ комитета. Выслушиваніемъ этихъ двухъ противуположныхъ мнѣній обыкновенно и довольствуется конгрессъ при обсужденіи въ полномъ своемъ составѣ вернувшагося изъ комитета законопроекта. Исключеніе представляють только предложенія, дѣлаемыя ему „комитетомъ путей и средствъ" и „комитетомъ аппропріацій". Такъ какъ отъ ихъ рѣшеній зависитъ составъ бюджета, то конгрессъ принялъ бы на себя черезчуръ большую отвѣтственность передъ избирателями нерадивымъ отношеніемъ къ оцѣнкѣ комитетскихъ резолюцій. По всѣмъ остальнымъ докладамъ палата обыкновенно слѣпо слѣдуетъ рѣшеніямъ комитета, что и даетъ Вильсону право сказать, что ея задача сводится на дѣлѣ къ тому, чтобы санкціонировать то, что, помимо ея, сдѣлано комитетомъ [3]).

---

[1]) Глава II, стр. 60.

[2]) Но отъ себя комитетъ не можетъ внести билля на обсужденіе палаты: онъ не въ правѣ принять на себя законодательный починъ по вопросу, не затронутому поступившими на его обсужденіе проектами. Ничто не мѣшаетъ, однако, президенту комитета обойти этотъ запретъ, представивъ въ палату выработанный комитетомъ проектъ отъ своего собственнаго имени (Ibid., стр. 70).

[3]) Ibid., стр. 64—89.

Собранія комитетовъ не считаются публичными и ихъ пренія не обнародываются путемъ печати, чтò, очевидно, парализуетъ возможность того или иного воздѣйствія на нихъ со стороны общественнаго мнѣнія и его органа—періодической печати [1]). Отъ комитета зависитъ, смотря по его выбору, потребовать или не потребовать извѣстныхъ разъясненій отъ тѣхъ или другихъ чиновниковъ, въ томъ числѣ министровъ, а равно и отъ частныхъ лицъ. Поэтому, та или другая резолюція можетъ быть принята имъ подчасъ и безъ достаточнаго знакомства съ дѣломъ, а такъ какъ дебаты комитета составляютъ тайну, то газетамъ не удается своевременно предостеречь общественное мнѣніе отъ возможныхъ упущеній и ошибокъ.

Несмотря на то, что комитеты избавляютъ конгрессъ отъ массы труда, обыкновенно падающаго на представительныя камеры въ Англіи и на континентѣ Европы, ему все же не удается къ концу сессіи довести до конца своихъ начинаній иначе, какъ съ помощью слѣдующей чрезвычайной мѣры. Въ теченіе десяти дней, предшествующихъ закрытію засѣданій, двухъ третей голосовъ достаточно для вотированія предложенія, въ силу котораго вопреки регламентамъ новые законопроекты освобождаются отъ процедуры троекратнаго чтенія, общаго американцамъ съ англичанами, и поступаютъ сразу на голосованіе. Многія важнѣйшія нормы издаются въ такихъ условіяхъ, по отношенію къ нимъ власть комитетовъ является, можно сказать, неограниченной [2]).

Комитеты имѣютъ рѣшающій голосъ не въ однихъ вопросахъ законодательства и налогового обложенія, но и въ чисто административныхъ. Ни одинъ министръ не можетъ произвести тѣхъ или другихъ реформъ въ своемъ вѣдомствѣ, разъ эти реформы связаны съ издержками и требуютъ открытія ему кредита конгрессомъ, или точнѣе, заступающими его мѣсто комитетами.

Государственныхъ секретарей, пишетъ Вудро Вильсонъ, нельзя считать, въ строгомъ смыслѣ слова, руководителями внутренней или внѣшней политики. Постоянные комитеты конгресса склонны подвергать самому тщательному контролю весь ходъ управленія, и не въ однѣхъ только общихъ чертахъ, но и въ деталяхъ. Никто изъ министровъ не можетъ предпринять чего либо, не спросясь ихъ. Секретари, поставленные во главѣ отдѣльныхъ вѣдомствъ, несомнѣнно въ состояніи руководить дѣлами

[1]) Ibid., стр. 93.

[2]) Статья сенатора Гоора, извлеченіе изъ которой сдѣлано Вильсономъ, ibid., стр. 111 и 112.

съ большимъ разумѣніемъ. чѣмъ комитеты. такъ какъ лучше ихъ знаютъ дѣйствительныя нужды ввѣренной имъ администраціи. Но комитеты предпочитаютъ управлять слѣпо, чѣмъ не управлять вовсе [1]).

И не въ одной только палатѣ представителей бóльшая часть работы сосредоточивается въ рукахъ безотвѣтственныхъ коллегій, какими являются комитеты. То же въ слабѣйшей степени должно быть сказано и о сенатѣ. Правда, въ послѣднемъ преніямъ отводится больше мѣста. За предсѣдателемъ, которымъ, какъ сказано, является вице-президентъ Соединенныхъ Штатовъ, не признается права прерывать обсужденіе постановкой, такъ называемаго, „предварительнаго вопроса", т. е. предложеніемъ закрыть дебаты [2]). И все же въ сенатѣ, какъ и въ палатѣ представителей, всякая серьезная работа, въ томъ числѣ составленіе бюджета, производится только комитетами. Регламентъ сената, ст. 30, гласитъ: „всякое предложеніе открыть новый кредитъ и сдѣлать соотвѣтственно прибавку къ биллю объ аппропріаціи палаты представителей, отсылается за день до его обсужденія въ сенатъ, въ состоящій при немъ комитетъ аппропріацій. Всякія измѣненія, предложенныя къ биллю объ издержкахъ и открытіи кредита на очистку рѣкъ и постройку портовъ поступаютъ на разсмотрѣніе комитета, завѣдующаго подобнаго рода вопросами [3]). Въ противуположность комитетамъ палаты, тѣ, которые состоятъ при сенатѣ, выбираются членами этого собранія, а не его предсѣдателемъ, что̀ въ свою очередь объясняется тѣмъ, что послѣдній, я разумѣю вице-президента Соединенныхъ Штатовъ, не принадлежитъ самъ къ числу членовъ этой высшей палаты [4]). Стоять во главѣ одного изъ 29 постоянныхъ комитетовъ сената не только почетно, но и открываетъ возможность дѣятельнаго руководительства и законодательствомъ, и финансами, и администраціей. Нужно ли прибавлять, что, будучи избирательной, должность предсѣдателя комитета всегда достается выдающимся членамъ господствующей партіи. А это даетъ право утверждать, что комитеты сената въ такой же мѣрѣ являются орудіемъ въ рукахъ правительства партій, въ какой это можетъ быть сказано о комитетахъ палаты.

Въ эпоху созыва филадельфійской конвенціи 1787 г. никто не думалъ, что создаваемыя ею федеральныя учрежденія сдѣ-

---

1) Ibid., стр. 231, 262, 271 и 272.
2) Ibid., стр. 216 и слѣд.
3) Стр. 231 франц. перевода со второго изданія.
4) Ibid., стр. 232.

лаются средствомъ обезпечить господство какихъ либо другихъ интересовъ, кромѣ интересовъ мира и общественнаго благополучія. Партіи только зарождались. Всѣ были заняты одной мыслью объ обезпеченіи единства, и расходились лишь по вопросу о значительности тѣхъ жертвъ, какихъ это единство потребуетъ отъ автономіи штатовъ. Положеніе въ этомъ отношеніи не особенно измѣнилось и въ эпоху посѣщенія Америки Токвилемъ. Неудивительно, если въ его знаменитомъ сочиненіи „Демократія въ Америкѣ" такъ много говорится и о народоправствѣ и федерализмѣ, о личныхъ правахъ гражданъ и самоуправленіи, и въ то же время нисколько не затрогивается вопросъ о томъ, въ какой мѣрѣ конгрессъ и президентъ являются орудіемъ, или какъ привыкли говорить у насъ, игрушкою въ рукахъ партій. Обстоятельства совершенно измѣнились за послѣдніе полъ-вѣка. Мудрено ли, если въ сочиненіи „Американская Республика" Джемса Брайса, которое американцы признаютъ лучшимъ изъ иностранныхъ толкователей самыхъ основъ ихъ гражданственности, не демократія и самоуправленіе, не федерализмъ и сепаратизмъ приковываютъ къ себѣ все вниманіе читателя, а вопросъ о томъ, въ какой мѣрѣ партіямъ удалось овладѣть тѣмъ сложнымъ и крайне искуснымъ механизмомъ, какой придуманъ былъ дѣятелями филадельфійской конвенціи для совершенно иныхъ цѣлей, чѣмъ тѣ, которымъ онъ служитъ нынѣ.

Кто изъ моихъ читателей пожелаетъ выяснить себѣ болѣе полно и разносторонне любопытный вопросъ о томъ, какъ политическія учрежденія съ перемѣной экономическихъ и общественныхъ устоевъ могутъ измѣнить своей природѣ и своему назначенію, прекрасно сдѣлаютъ, ознакомившись одинаково съ „Демократіей въ Америкѣ" Токвиля и съ „Американской республикой" Брайса. Первая раскроетъ передъ ними не столько дѣйствительный механизмъ американскихъ учрежденій, сколько тотъ идеалъ, какой преслѣдовался при ихъ созданіи, идеалъ искуснаго сочетанія единства и автономіи, торжества народной воли и независимости правительства. Второе сочиненіе поставитъ ихъ лицомъ къ лицу съ той системой владычества партій и постоянной смѣной ихъ у кормила правленія, которой служатъ въ Америкѣ въ равной степени и федеральныя учрежденія и уцѣлѣвшіе слѣды первоначальной автономіи штатовъ [1]).

[1]) Существеннымъ дополненіемъ къ этому трактату служитъ второй томъ недавно вышедшаго на французскомъ языкѣ сочиненія Острогорскаго „Демократія и организація политическихъ партій". Онъ почти всецѣло по-

ГЛАВА III.

Характерныя особенности американскаго политическаго строя.

§ 1.

Мы видѣли, что конституціи отдѣльныхъ штатовъ сложились по образцу англійской, губернаторы унаслѣдовали функціи короля; ихъ совѣты заняли мѣсто палаты лордовъ, а народныя камеры уподобились палатѣ общинъ. И тѣмъ не менѣе, глубокая черта отличія легла между государственнымъ устройствомъ отдѣльныхъ штатовъ Сѣверной Америки и англійскимъ. Она создана не только болѣе демократическимъ характеромъ американскихъ порядковъ; избирательное право отдѣльныхъ штатовъ стало приближаться къ началу всеобщаго голосованія не ранѣе второй половины XIX-го столѣтія; до этого же времени недвижимая собственность и платежъ прямой подати въ такой же мѣрѣ принимаемы были въ расчетъ при надѣленіи голосомъ на выборахъ, какъ и гражданское совершеннолѣтіе и постоянное мѣстожительство въ предѣлахъ штата. Особенность американскихъ порядковъ отъ англійскихъ, если не съ самаго начала, то весьма рано составило отсутствіе въ Новомъ Свѣтѣ исконнаго англійскаго начала всемогущества государства и его органа—парламента, принятіе американскими конституціями задолго до эпохи

священъ изученію того механизма, какимъ обезпечено владычество партій въ Америкѣ. Въ составленномъ мною очеркѣ я имѣлъ въ виду не столько передачу мыслей названныхъ писателей объ американскихъ порядкахъ, и не столько критику послѣднихъ, сколько воспроизведеніе самого строя американскихъ учрежденій, на сколько онъ выступаетъ изъ текста конституціи, толкованій судовъ и практики конгресса. При этомъ моими руководителями служили почти исключительно американскіе писатели, авторы мало извѣстныхъ у насъ „Комментаріевъ на конституцію", „вступленій къ ней", „судебныхъ разъясненій" и т. д., и т. д. Въ числѣ этихъ трактатовъ наибольшей извѣстностью пользуются Kent и Story—Commentaries to the Constitution; того-же Story—Introduction to the Constitution; Cooley—Constitutional limitations. Pomeroy—An Introduction to the Constitutional law; Andrews—American law.

уніи ученія о неотчуждаемыхъ правахъ человѣка и гражданина. Правда, и это ученіе впервые возникло на англійской почвѣ. Оно сложилось въ тотъ поворотный моментъ, какимъ въ исторіи Великобританіи является государственный переворотъ 1648-го года, торжество передовыхъ сектъ протестантизма и установленіе республики.

Партія левеллеровъ съ Джономъ Лильборномъ во главѣ выдвинула впередъ новое воззрѣніе на государство, какъ на охранителя прирожденныхъ правъ гражданъ. Парламентъ переставалъ быть всемогущимъ, и ему предстояло преклониться передъ исторически сложившимися правами личной свободы и неприкосновенности собственности. Это ученіе, нашедшее себѣ выраженіе въ особой деклараціи, не было, однако, принято ни руководящими кругами республики, ни смѣнившимъ ихъ монархическимъ правительствомъ. Парламентъ и послѣ изданія акта „Habeas Corpus" сохранилъ право временной отмѣны всякаго рода личныхъ гарантій, а доктрина Локка, во многомъ усвоившаго себѣ точку зрѣнія левеллеровъ, навсегда осталась въ Англіи политическимъ credo меньшинства. Начавшееся съ реставраціи Стюартовъ заселеніе новаго материка только что потерпѣвшими пораженіе республиканцами - индепендентами, сопровождалось перенесеніемъ въ него ученія о прирожденныхъ правахъ гражданъ, признаніе которыхъ обязательно для государства и кладетъ извѣстныя границы для самой верховной власти.

Деклараціи, предшествующія тексту конституцій отдѣльныхъ штатовъ, изъ которыхъ Виргинская пользуется наибольшей извѣстностью, такъ какъ послужила образцомъ и для французскихъ дѣятелей 1789 г., даютъ письменное признаніе началамъ, ранѣе ихъ проникшимъ въ жизнь американскихъ обществъ и рѣзко обособившимъ ихъ государственные порядки отъ англійскихъ. Возьмемъ для примѣра конституцію Иллинойса, въ предѣлахъ котораго расположенъ второй по населенности городъ Соединенныхъ Штатовъ—Чикаго. Вторая ея статья озаглавлена „биллемъ, т. е. закономъ, о правахъ" и открывается словами: „всѣ люди по природѣ свободны и независимы; они имѣютъ извѣстныя, присущія имъ и неотчуждаемыя права. Въ числѣ ихъ—право на жизнь, свободу и стремленіе къ личному благополучію. Для обезпеченія этихъ правъ и защиты собственности установлены правительства; ихъ справедливыя права (just powers) опираются на согласіе управляемыхъ [1]). Тотъ же принципъ впер-

[1]) The federal and state Constitutions compiled by Poore. Ч. I, стр. 471.

вые былъ выраженъ въ Виргинскомъ биллѣ о правахъ 1776-го года слѣдующимъ образомъ: „всѣ люди одинаково свободны и независимы, имѣютъ присущія ихъ природѣ права, отъ которыхъ, вступая въ государственное сообщество, они не могутъ отказаться по договору, права, которыхъ они не въ силахъ лишить потомство; таковы—пользованіе жизнью и свободой, а также средствами къ пріобрѣтенію собственности, къ преслѣдованію и достиженію счастія и безопасности. Правительства установлены или имѣютъ быть созданы для общей пользы, для защиты и безопасности народа, націи или государственнаго сообщества“ [1]).

Правительство, ставящее себѣ задачей охрану личныхъ правъ и связанное обязательствомъ ихъ признанія, въ такой же мѣрѣ можетъ считаться американскимъ идеаломъ, въ какой всемогущій парламентъ, составленный изъ и короля, лордовъ и общинъ,—передаетъ собою представленіе англичанъ о необходимыхъ условіяхъ правильнаго государственнаго порядка.

§ 2.

Но этого мало. И Англія, и Америка—одинаково сторонники мѣстнаго самоуправленія. Оно создано было на почвѣ Новаго Свѣта при самомъ возникновеніи въ немъ англійскихъ колоній и по образцу, данному метрополіей. И все же между обѣими системами и тѣмъ вліяніемъ, какое онѣ оказываютъ на природу и предѣлы государственныхъ функцій центральнаго правительства, лежитъ цѣлая бездна. Англійское самоуправленіе, по крайней мѣрѣ, до послѣдняго времени, т. е. до момента установленія избирательныхъ совѣтовъ отъ графствъ, построено было на той мысли, что правительство ввѣряетъ отправленіе функцій мѣстной администраціи, имъ же назначеннымъ членамъ мѣстныхъ зажиточныхъ семей, по преимуществу землевладѣльческихъ. За исключеніемъ должности слѣдственнаго судьи, коронера, всѣ остальныя въ предѣлахъ графства (или губерніи) замѣщаются по назначенію отъ правительства, отнюдь не по избранію. Не только всѣ органы внутренняго управленія, начиная отъ шерифа или губернатора и кончая полицейскими служителями, опредѣляются

[1]) Ibid., т. II, стр. 1908. Въ текстѣ одной изъ новѣйшихъ конституцій—штата Алабамы 1875-го года та же мысль передана еще рѣзче въ слѣдующей формѣ: „единственная задача и единственное законное основаніе правительства—это обезпечить гражданамъ защиту ихъ жизни, свободы и собственности. Всякая попытка правительства присвоить себѣ другія функціи равнозначительна захвату власти и угнетенію“ (ст. I § 37). Poore, т. I, стр. 79.

а должность, но то же надо сказать о полу-судебныхъ, полу-административныхъ органахъ, какими еще недавно были мировые судьи, съ ихъ малыми и большими съѣздами, сосредоточивавшими въ своихъ рукахъ многія функціи нашихъ земскихъ собраній. Въ Америкѣ, гдѣ нѣкогда господствовали тѣ же порядки, всѣ эти должности давно сдѣлались избирательными, а слѣдовательно, и независимыми отъ центральнаго правительства штатовъ.

Это позволило бы органамъ мѣстнаго управленія не только ограничивать, но нерѣдко и парализовать власть и вліяніе центральныхъ, если бы сильная организація партій не доставила возможности установить соотвѣтствіе въ дѣятельности тѣхъ и другихъ; вѣдь при ней, какъ мѣстныя, такъ и центральныя должности, замѣщаются исключительно политическими союзниками, членами побѣдившей на выборахъ партіи.

Гудно [1]) справедливо говоритъ, что при отсутствіи въ самихъ учрежденіяхъ какихъ либо мѣръ къ установленію гармоніи между дѣятельностью политическихъ органовъ центральнаго правительства и административныхъ мѣстнаго, эта задача должна была выпасть на долю стоящей внѣ ихъ организаціи партій. Партія взяла на себя заботу объ избраніи не только лицъ, которыя призваны выражать собою волю центральнаго правительства, какъ то членовъ законодательныхъ собраній и высшихъ органовъ исполненія, но и мѣстныхъ его агентовъ. Въ противномъ случаѣ, проведеніе законодательствомъ до его крайнихъ предѣловъ системы административной децентрализаціи устранило бы возможность всякаго контроля государственныхъ органовъ за мѣстнымъ управленіемъ и сдѣлало бы немыслимой ихъ согласную дѣятельность.

Чтобы убѣдиться въ справедливости этого заявленія, бросимъ бѣглый взглядъ на тотъ порядокъ, какимъ законодательство, или точнѣе конституціи отдѣльныхъ штатовъ, опредѣляетъ отношенія центральныхъ и мѣстныхъ органовъ. Возьмемъ для примѣра конституцію хотя бы того же штата Иллинойса, который уже ранѣе далъ намъ возможность познакомиться съ самымъ пониманіемъ американцами природы и задачъ правительства. Одинъ изъ параграфовъ 10 статьи этой конституціи объявляетъ, что въ каждомъ графствѣ (или губерніи) должны быть избраны, однѣ на два, другія на четыре года, слѣдующія власти: шерифъ или

[1]) „Политика и Администрація" Гудно, Нью-Іоркъ, 1900 г.; стр. 105 и 109.

высшій полицейскій чиновникъ, коронеръ, или слѣдственный судья, и казначей (всѣ срокомъ на два года), судья гражданскихъ и уголовныхъ тяжбъ, секретарь отъ графства и т. д. (срокомъ на четыре года [1]). Статья 5-ая объявляетъ, что путемъ народныхъ выборовъ опредѣляются на службу каждые четыре года также высшія исполнительныя власти штата, губернаторъ, вице-губернаторъ, секретарь, авдиторъ счетовъ, прокуроръ. Право отставлять отъ должности принадлежитъ губернатору только по отношенію къ тѣмъ чиновникамъ, которыхъ самъ онъ опредѣлилъ на службу. Въ числѣ ихъ мы не встрѣчаемъ органовъ мѣстнаго самоуправленія; они избираются. На занятіе должности законъ смотритъ какъ на „общественное положеніе", созданное конституціей, которое избранный въ правѣ удержать за собою въ теченіе установленнаго срока. Все, что губернаторъ въ въ правѣ требовать отъ служащихъ, это отчета въ ихъ дѣятельности и въ произведенныхъ ими издержкахъ. Всѣ служащіе, въ томъ числѣ и губернаторъ, подлежатъ суду за преступленія по должности. [2]) Ни однимъ словомъ не оговорена административная отвѣтственность органовъ мѣстнаго управленія передъ губернаторомъ и не установленъ контроль послѣдняго за ихъ дѣятельностью, очевидно, потому, что конституція предоставляетъ имъ право свободно распоряжаться въ предѣлахъ ихъ полномочій и грозитъ имъ судебнымъ преслѣдованіемъ въ одномъ случаѣ— превышенія власти [3]).

Очевидно, въ такихъ условіяхъ гармонія высшихъ и низшихъ органовъ управленія можетъ быть достигнута только подъ условіемъ равнаго подчиненія ихъ стоящимъ внѣ правительственной организаціи политическимъ партіямъ. Послѣднія заботятся о томъ, чтобы путемъ выборовъ обезпечить удачное проведеніе своихъ политическихъ программъ благодаря согласной дѣятельности центральныхъ и мѣстныхъ властей. Въ случаѣ нарушенія тѣми или другими партійной программы, ихъ ждетъ потеря прежняго довѣрія и устраненіе изъ числа агентовъ, которымъ партія поручаетъ фактическое завѣдываніе своими интересами. На практикѣ это выражается тѣмъ, что на ближайшихъ выборахъ, какъ общихъ, такъ и мѣстныхъ, ихъ имена исчезнутъ изъ списка кандидатовъ, предлагаемыхъ партіей. Согласно аме-

[1]) Poore, т. I. стр. 487.
[2]) Poore, т. I. стр. 478 и 479.
[3]) Ibid., стр. 486 и 487.

риканской точкѣ зрѣнія, публичныя должности разсматриваются, какъ добыча, которая по праву принадлежитъ партіи, побѣдившей на выборахъ. Мы еще будемъ имѣть случай вернуться къ этой сторонѣ американскихъ порядковъ, извѣстной подъ характернымъ прозвищемъ „системы грабежа" (spoil system). Мы противупоставимъ ее англійской системѣ обособленія администраціи отъ политики и соотвѣтственнаго ограниченія числа должностей, замѣщаемыхъ стоящей у дѣлъ партіей, немногими лицами, членами солидарнаго и отвѣтственнаго министерства, такъ называемаго, кабинета. Въ настоящее же время сказаннаго вполнѣ достаточно, чтобы объяснить причину, какъ значительнаго ограниченія власти центральныхъ органовъ по отношенію къ мѣстнымъ, такъ и вмѣшательства политическихъ партій въ область администраціи, поставленной въ другихъ странахъ внѣ ихъ контроля.

§ 3.

Особенность американскихъ политическихъ порядковъ отъ англійскихъ составляетъ въ равной мѣрѣ и то начало раздѣленія властей, которое Монтескье ошибочно думалъ найти въ британской конституціи, и которое въ угоду его теоріи включено было въ американскіе билли о правахъ и тексты органическихъ законовъ, какъ отдѣльныхъ штатовъ, такъ и всей федераціи. Обособленія властей не существуетъ въ Англіи ни сверху, ни снизу. Король—органъ исполненія, является вмѣстѣ съ тѣмъ и участникомъ въ осуществленіи законодательной власти; его отказа достаточно, чтобы помѣшать проведенію той или другой мѣры парламента. Палата лордовъ не только законодательный, но и судебный органъ [1]). Нижняя руководитъ всей внутренней и внѣшней политикой, такъ какъ простого большинства, неблагопріятнаго тому или другому рѣшенію, предложенному совѣтомъ министровъ или кабинетомъ по вопросамъ, сколько нибудь существеннымъ, достаточно, чтобы повести къ его вынужденной отставкѣ. Та же палата, наравнѣ съ законодательствомъ и со-

[1]) Съ другой стороны, судьи своими приговорами участвуютъ въ созданіи самой догмы англійскаго права. Вѣдь ихъ согласныя рѣшенія служатъ прецедентами для будущаго, т. е. являются источниками дѣйствующаго и постоянно развивающагося закона и обычая (law and usage). Присяжные, какъ имѣющіе голосъ не только по вопросамъ факта, но и права, благодаря этому являются въ свою очередь не одними судебными, но и законодательными органами.

ставленіемъ бюджета, участвуетъ также въ судебной дѣятельности, по крайней мѣрѣ въ формѣ обвиненія министровъ передъ верхней палатой.

Снизу, въ области мѣстной администраціи, обособленіе властей проведено въ Англіи также весьма мало. Стоитъ вспомнить, что мировые судьи столько же органы управленія, сколько и суда, что ихъ съѣзды осуществляли еще недавно многія функціи нашихъ земскихъ собраній.

Ученіе о раздѣленіи властей лишь на столько отражаетъ на себѣ англійскую практику, на сколько имъ признается право, съ одной стороны, законодательной, а съ другой, судебной власти, тормозить или останавливать произволъ органовъ исполненія. Контроль палатъ и судебная отвѣтственность всѣхъ правительственныхъ агентовъ отъ высшихъ до низшихъ, агентовъ, какъ центральныхъ, такъ и мѣстныхъ, таковы тѣ средства, коими обезпечено въ Англіи главенство закона, или, что то же—народной воли. Въ этомъ, а не въ чемъ иномъ, надо видѣть основу, такъ называемаго, правового порядка.

Штаты Сѣверной Америки не только перенесли въ свои учрежденія англійскую систему противовѣсовъ (такъ называемыхъ, cheks and balances), не только надѣлили судебную власть контролемъ за администраціей, но распространили этотъ послѣдній, не въ примѣръ Англіи, и на палаты, какъ органы законодательства. Поступая такимъ образомъ, они, какъ не разъ было указано англійскими публицистами, въ томъ числѣ Дайси, только сдѣлали логическій выводъ изъ тѣхъ предпосылокъ, какія заключаетъ въ себѣ британскій правовой порядокъ. Гдѣ есть право, тамъ должно быть и средство къ его проведенію. Такимъ средствомъ является защита его судами. Но права, установляемыя писаными конституціями, могутъ быть нарушены законами палатъ. Такія нарушенія могутъ задѣвать интересы тѣхъ, въ пользу которыхъ созданы были конституціей извѣстныя права. Средствомъ защиты этихъ интересовъ должна быть возможность обжалованія новыхъ законовъ потерпѣвшими, обжалованія ихъ, какъ не конституціонныхъ, какъ упраздняющихъ тѣми или другими своими нормами установленныя конституціей права. Рѣшеніе должно быть предоставлено судебнымъ органамъ и сводиться къ признанію, что инкриминированныя постановленія лишены обязательной силы. Такіе приговоры служатъ прецедентами на будущее время и слѣдовательно, въ концѣ концовъ, обезпечиваютъ соотвѣтствіе законовъ конституціи.

Если въ Англіи мы не встрѣчаемъ подобной практики, то только потому, что она не согласна съ тѣмъ принципомъ всемогущества парламента, состоящаго изъ короля, лордовъ и общинъ, который лежитъ въ основѣ ея политическихъ порядковъ. Разъ парламентъ все можетъ сдѣлать, что не противорѣчитъ природѣ вещей [1]), то не мыслимъ никакой контроль за его дѣятельностью со стороны органовъ судебной власти. Въ этомъ контролѣ, съ организаціей котораго въ Соединенныхъ Штатахъ мы познакомимся впослѣдствіи, выступаетъ въ С. Ш. только одна сторона того ученія, какое Монтескье обозначилъ терминомъ раздѣленія властей, сторона, на нашъ взглядъ, наиболѣе серьезная и жизненная, которую самъ авторъ „Духа Законовъ" передалъ извѣстнымъ афоризмомъ: „надо, чтобы одна власть останавливала другую" (il faut que le pouvoir arrête le pouvoir). Но рядомъ съ нею, ученіе о раздѣленіи властей выставляетъ еще другое положеніе, о необходимости ихъ обособленія. При строгомъ проведеніи, это положеніе неизбѣжно вступаетъ въ противорѣчіе съ первымъ, такъ какъ ведетъ къ полной самостоятельности и безконтрольности законодательства, управленія и суда. Включая его въ текстъ своихъ декларацій, или биллей о правахъ, и своихъ конституцій, американцы не сочли нужнымъ дѣлать оговорки о томъ, что раздѣленіе властей не можетъ быть понимаемо буквально, такъ какъ въ противномъ случаѣ оно бы повело къ искусственному изолированію властей другъ отъ друга. Такъ, въ первомъ по времени Виргинскомъ биллѣ о правахъ отъ 1776 года мы уже читаемъ: законодательная и исполнительная власти должны быть отдѣлены отъ судебной (§ 5). А потому всякая попытка отсрочить примѣненіе законовъ, помимо согласія народныхъ представителей должна быть признана нарушающей собою права гражданъ. Ея поэтому необходимо избѣгать (§ 7) [2]). На практикѣ это равно сильно признанію, что административное распоряженіе, или, что то же, указъ, не можетъ отмѣнить собою, даже на время, силы разъ изданнаго палатами закона.

Еще рѣзче то же обособленіе властей выступаетъ въ текстѣ изданной всего годъ спустя „Конституціи Штата Георгіи". Законодательная, исполнительная и судебная власти, гласитъ первая статья этой конституціи, должны быть отдѣлены и обособлены

---

[1]) Судья Кокъ передаетъ эту мысль словами: „парламентъ всемогущъ, онъ не можетъ только обратить мужчину въ женщину и женщину въ мужчину".

[2]) Poore т. II, стр. 1909.

(shall be separate and distinct), такъ, чтобы ни одна власть не осуществляла функцій другой [1]).

Десять лѣтъ спустя федеральная конституція, проводя то же начало, объявляла, что вся законодательная власть, ею создаваемая, будетъ принадлежать конгрессу, составленному изъ двухъ палатъ, сената и собранія представителей (ст. 1, § 1). Исполнительная же власть ввѣряется президенту Соединенныхъ Штатовъ (ст. 2, § 1), тогда какъ судебная переходитъ въ вѣдѣніе одного верховнаго суда и подчиненныхъ ему трибуналовъ, отъ времени до времени создаваемыхъ конгрессомъ (ст. 3, § 1) [2]).

Позднѣйшіе по времени тексты органическихъ законовъ отдѣльныхъ штатовъ воспроизвели болѣе или менѣе буквально тѣ же постановленія. Укажемъ для примѣра на конституцію штата Массачусетса отъ 1780 года. Она формально объявляетъ слѣдующее: „законодательная власть никогда не будетъ осуществлять ни исполнительныхъ, ни судебныхъ функцій, какъ исполнительная или судебная—функцій двухъ другихъ властей. Это обезпечитъ возможность управляться законами, а не людьми [3]). Нельзя болѣе рѣшительно высказать той мысли, что основу правового порядка составляетъ раздѣленіе и обособленіе властей. Она стоитъ знаменитаго изреченія Монтескье, что при соединеніи въ однѣхъ рукахъ исполненія съ законодательствомъ или судомъ все прійдетъ въ замѣшательство (tout sera confondu).

Чтобы показать, что точка зрѣнія американскаго законодателя по вопросу о раздѣленіи властей осталась та же и по настоящій день, сдѣлаемъ нѣсколько выдержекъ изъ новѣйшихъ конституцій отдѣльныхъ штатовъ. Органическій законъ Алабамы изданъ въ 1875 году. Его третья статья гласитъ буквально: „власть, принадлежащая правительству Алабамы, должна быть раздѣлена между троякаго рода органами. Каждому ввѣряется осуществленіе только одного вида власти, кому — законодательство, кому— исполненіе, и кому—судъ.

„Какъ частное лицо, такъ и цѣлое общество лицъ, надѣленныхъ однимъ изъ этихъ видовъ власти, не въ правѣ осуществлять остальныхъ, за исключеніемъ случаевъ, спеціально оговоренныхъ ниже [4]).

Всякое отклоненіе отъ начала раздѣленія властей является,

---

[1]) Ibid., т. I стр. 378.
[2]) Ibid., т. I стр. 13, 17 и 18.
[3]) Poore, т. I стр. 960.
[4]) Poore, т. I. стр. 79.

такимъ образомъ, не болѣе, какъ исключеніемъ изъ общаго правила, своего рода отступленіемъ отъ строгости принциповъ [1]).

Такимъ отступленіемъ является, напримѣръ, право губернатора отсрочивать вступленіе въ силу закона, вотированнаго палатами, вплоть до ближайшей сессіи; если на ней снова проведенъ будетъ черезъ обѣ палаты тотъ же проектъ, послѣдній становится закономъ, независимо отъ согласія или несогласія губернатора; другими словами, послѣдній пользуется относительнымъ, а не абсолютнымъ „вето", точь въ точь какъ и президентъ всей федераціи [2]).

Еще рѣзче начало раздѣленія властей проведено въ текстѣ конституціи Мэриланда отъ 1867-го года: „законодательство, судъ и управленіе навсегда должны быть отдѣлены другъ отъ друга; никто изъ лицъ, осуществляющихъ функціи одной изъ этихъ властей, не въ правѣ присвоить себѣ обязанностей, связанныхъ съ двумя другими [3]). Конституція Восточной Виргиніи отъ 1872 г. знаетъ только одно отступленіе отъ правила объ обособленіи властей: право мировыхъ судей быть избираемыми въ члены законодательнаго собранія" [4]).

Итакъ, въ теченіе цѣлыхъ ста лѣтъ органическіе законы Соединенныхъ Штатовъ однообразно проводили ученіе Монтескье во всей его теоретической строгости и безусловности. Суды своими толкованіями содѣйствовали проведенію того же ученія и въ текстѣ отдѣльныхъ законовъ каждый разъ подъ страхомъ признанія ихъ въ противномъ случаѣ не конституціонными и потому не приложимыми на практикѣ. Для примѣра укажемъ на слѣдующее постановленіе верховнаго суда въ Нью-Гэмпширѣ. Въ одномъ изъ своихъ рѣшеній этотъ судъ говоритъ: „въ независимомъ и обособленномъ существованіи судебной власти лежитъ одна изъ гарантій политической свободы; нѣтъ ея тамъ, гдѣ судъ не отдѣленъ отъ законодательства и исполненія. Соединеніе этихъ трехъ властей въ одномъ лицѣ равнозначительно тираніи" [5]).

Авторы „Федералиста", т. е. того обозрѣнія, которое въ эпоху созданія уніи всего болѣе содѣйствовало выработкѣ американской политической доктрины, объявляютъ, что изъ числа входящихъ

---

[1]) Тоже буквально постановляетъ и конституція Штата Тенесси отъ 1870 года, (ibid, т. II стр. 1698, ст. 2), а равно конституція Техаса отъ 1876 года (ibid т. II стр. 1826).

[2]) Ibid., ст. 5. § 13 т. I стр. 85.

[3]) Ibid., т. I ст. 889 ст. 8.

[4]) Ibid., т. II стр. 1993 ст. 5.

[5]) Приведено Andrews въ его American law, Chicago 1900 г. стр. 275.

въ союзъ штатовъ нѣтъ ни одного, который не считалъ бы раздѣленіе властей одной изъ основъ своей конституціи. Правда, прибавляютъ они, до послѣдняго времени въ Коннектикутѣ и все еще въ Штатѣ Нью-Іоркъ одна изъ законодательныхъ палатъ осуществляетъ судебныя функціи (по подобію англійской палаты лордовъ). Но это не болѣе, какъ переживаніе тѣхъ грубыхъ монархическихъ порядковъ, какихъ придерживаются государства Востока, въ которыхъ раздѣленіе властей признавалось только въ теоріи и весьма мало проводилось на практикѣ [1]).

Итакъ, законодательство, судебная практика и политическая доктрина одинаково высказываются въ Америкѣ въ пользу возможно строгаго обособленія властей.

§ 4.

Посмотримъ теперь, каковы послѣдствія такой системы, одинаково въ области федеральной конституціи и органическихъ законовъ отдѣльныхъ штатовъ.

Исполнительная власть въ лицѣ президента и вице-президента строго обособлена отъ законодательной власти обѣихъ палатъ конгресса. Поэтому, въ отличіе, напримѣръ, отъ Франціи, выборъ президента и вице-президента предоставленъ въ Америкѣ не совокупности членовъ палатъ, а всѣмъ полноправнымъ гражданамъ. Согласно федеральной конституціи, они призваны путемъ голосованія назначить извѣстныхъ лицъ, пользующихся ихъ довѣріемъ, для выбора президента. Эти уполномоченные, по буквѣ закона, совершенно свободны въ распоряженіи своимъ голосомъ. Статья вторая конституціи соотвѣтственно постановляетъ.

„Каждый штатъ назначаетъ въ порядкѣ, опредѣленномъ его законодательными камерами, извѣстное число выборщиковъ, равное числу его сенаторовъ и народныхъ представителей въ обѣихъ палатахъ конгресса. Такими выборщиками отнюдь не могутъ быть ни сенаторы, ни представители, ни вообще служащіе на жалованьѣ у правительства Соединенныхъ Штатовъ“ [2]).

Итакъ, лица, участвующія въ осуществленіи законодательной власти, ревниво устраняются отъ всякой роли въ избраніи президента и вице-президента. Конституція 1787 года не заключаетъ въ себѣ дальнѣйшихъ постановленій насчетъ порядка, какимъ выборщики должны осуществлять свои полномочія. Этимъ

---

[1]) Federalist, № 81.

[2]) Ст. 2.—Poore, т. I, стр. 17.

опущеніемъ объясняется причина, по которой, начиная съ выбора третьяго по времени президента, руководство всей процедурой приняли на себя не призванныя къ тому закономъ собранія партій, составленныя изъ членовъ обѣихъ палатъ конгресса. Имъ удалось добиться того, что назначенные избирателями выборщики вотировали въ пользу предложеннаго ими кандидата. Можно было предвидѣть, что эта система косвеннаго назначенія президента конгрессомъ, пуститъ корни въ Америкѣ; но общественное мнѣніе, благопріятное системѣ строгаго обособленія властей, высказалось противъ такого новшества [1]). Въ 1804 году принято было, поэтому, слѣдующее дополненіе къ тексту федеральной конституціи (счетомъ XII).

Выборщики собираются въ предѣлахъ соотвѣтственныхъ штатовъ и тайной баллотировкой назначаютъ президента и вице-президента; одинъ изъ, двухъ, по меньшей мѣрѣ, не долженъ быть уроженцемъ того штата, къ которому принадлежатъ выборщики.

Избраніе вице-президента производится отдѣльной баллотировкой. Обоимъ выборамъ ведутся самостоятельные списки съ обозначеніемъ числа полученныхъ каждымъ кандидатомъ голосовъ.

Въ запечатанныхъ конвертахъ эти списки, предварительно скрѣпленные подписями выборщиковъ, отсылаются къ президенту Сената, который вскрываетъ ихъ въ присутствіи членовъ обѣихъ палатъ конгресса. То-же лицо производитъ счетъ голосамъ, поданнымъ за различныхъ кандидатовъ, и объявляетъ президентомъ того, въ пользу котораго высказалось большинство выборщиковъ. Если же ни одно лицо не получитъ такого большинства, палатѣ представителей конгресса поручается сдѣлать окончательный выборъ президента изъ трехъ кандидатовъ, въ пользу которыхъ подано было большее число голосовъ [2]).

Американскіе публицисты справедливо замѣчаютъ, что при строгомъ проведеніи на практикѣ подобной системы, выборамъ президента грозила бы опасность сдѣлаться случайными, такъ какъ легко предвидѣть, что голоса выборщиковъ разобьются между значительнымъ числомъ кандидатовъ [3]). Политическимъ партіямъ пришлось, поэтому, вмѣшаться въ дѣло. Такъ какъ президентъ въ силу строгаго отдѣленія исполнительной власти отъ

---

[1]) См. Iesse Macy. Political Parties in the United States, New-Iork 1900 г., стр. 24—25.

[2]) Poore, томъ I, стр. 22.

[3]) Macy. Political Parties in the United States, стр. 26.

законодательной, сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ направленіе всей внутренней и внѣшней политикой Соединенныхъ Штатовъ, то не удивительно, что рѣшеніе путемъ выборовъ вопроса о томъ, кому въ ближайшее четырехлѣтіе быть главою государства, свелось на дѣлѣ къ передачѣ политическаго руководительства на тотъ-же срокъ въ руки той или другой партіи. Наличность съ самаго начала двухъ рѣзко-расходившихся тенденцій, одной—въ сторону національнаго единства, другой—въ сторону автономіи отдѣльныхъ штатовъ, повела къ слiянiю всѣхъ враждовавшихъ изъ за власти партій въ двѣ главныя. Подъ мѣнявшимися со временемъ названіями федералистовъ, виговъ и, наконецъ, республиканцевъ одна партія всегда поддерживала идею образованія изъ прежнихъ англійскихъ колоній тѣсной федераціи съ самостоятельнымъ и сильнымъ правительствомъ, функціи котораго росли бы подъ вліяніемъ новыхъ выставляемыхъ жизнью задачъ. Другая партія, доселѣ извѣстная подъ именемъ демократической, избрала съ самаго начала своимъ знаменемъ защиту государственнаго суверенитета отдѣльныхъ штатовъ и не желала признавать за федеральнымъ правительствомъ другихъ функцій, кромѣ тѣхъ, какія выговорены за нимъ текстомъ федеральной конституціи. Преобладаніе въ сѣверныхъ штатахъ мануфактурной дѣятельности, а на Югѣ земледѣлія, въ частности разведенія техническихъ растеній, хлопка, что въ свою очередь стоитъ въ связи съ различіемъ климата обѣихъ зонъ, относительная невыгодность въ обрабатывающей промышленности Сѣвера мало производительнаго труда невольниковъ и значительная доходность его на Югѣ, доходность, поддерживаемая большей способностью негритянской расы выносить тропическую влагу, все это вмѣстѣ взятое, въ скоромъ времени дало географическія границы обѣимъ партіямъ и создало экономическую основу для преобладанія на Сѣверѣ республиканской, а на Югѣ—демократической партіи.

Къ вопросу о допущеніи или недопущеніи рабства во вновь образуемыхъ штатахъ американской уніи прибавилось, какъ яблоко раздора, установленіе высокаго протекціоннаго тарифа на иностранныя произведенія мануфактуры, къ понятной невыгодѣ штатовъ, жившихъ, какъ большинство южныхъ въ серединѣ XIX столѣтія, почти исключительно условіями плантаторскаго хозяйства.

Въ такомъ очеркѣ, каковъ настоящій, мы не имѣемъ возможности болѣе подробно остановиться на причинахъ, обусло-

вившихъ собою историческую эволюцію партій въ Америкѣ. Но и сказаннаго достаточно для пониманія, почему въ отличіе отъ континентальныхъ странъ Европы, въ томъ числѣ Франціи, съ ея унаслѣдованными отъ прошлаго династическими пристрастіями, американская политическая жизнь, подобно англійской, представляетъ намъ постоянную смѣну у кормила правленія всего на всего двухъ противниковъ—такъ называемыхъ, республиканцевъ и, такъ называемыхъ, демократовъ. Хотя въ теоріи президентъ и продолжаетъ считаться народнымъ избранникомъ, но въ дѣйствительности, какъ самъ онъ, такъ и вся, создаваемая имъ администрація,—не болѣе, какъ ставленники одолѣвшей на выборахъ партіи.

Чтобы не упустить въ ближайшее четырехлѣтіе добытой большими жертвами побѣды, партія постепенно должна была принять въ Америкѣ форму постоянной организаціи, которая становилась тѣмъ сильнѣе, чѣмъ болѣе фактическое руководительство переходило въ руки одного человѣка, въ просторѣчіи обозначаемаго прозвищемъ „босъ“ (boss).

Имъ пускаются въ ходъ всякаго рода средства запугиванія и поощренія съ цѣлью обезпечить большинство тому лицу, котораго самъ онъ, или дѣйствующее подъ его начальствомъ бюро партіи предложитъ на постъ президента при ближайшихъ выборахъ.

То или другое лицо становится офиціальнымъ кандидатомъ только послѣ его принятія національной конвенціей партіи. Пользуясь тою свободою сходокъ, которая обезпечена въ Америкѣ, какъ федеральной конституціей, такъ и органическими законами отдѣльныхъ штатовъ, единоличные руководители обѣихъ партій и ихъ постоянные комитеты устраиваютъ эти, такъ называемыя, національныя конвенціи и на нихъ баллотируютъ предложеннаго ими-же кандидата на президентскій постъ. Выборъ его рекомендуется затѣмъ отъ имени партіи всѣмъ второстепеннымъ избирателямъ президента. Послѣдніе только въ теоріи вольны назначить, кого заблагоразсудятъ.

Въ дѣйствительности-же, они подчиняются сдѣланному имъ призыву, зная, что въ противномъ случаѣ имъ, какъ „измѣнникамъ“, грозитъ потеря всякой дальнѣйшей поддержки со стороны партіи. „Національная конвенція, пишетъ авторъ извѣстнаго въ Америкѣ трактата о „Конгрессовомъ Правительствѣ“, профессоръ Вудро Вильсонъ, останавливаетъ свой выборъ исключительно на одномъ кандидатѣ. Только за него могутъ подать го-

лось принадлежащіе къ партіи выборщики. Такимъ образомъ указаніе на него національной конвенціей равнозначительно выбору“ [1]).

Эзра Симанъ, въ своемъ популярномъ сочиненіи объ американской системѣ правленія, даетъ нѣсколько дополнительныхъ подробностей о дѣятельности національныхъ конвенцій; мѣстные комитеты партіи собираютъ митинги изъ ея членовъ, пишетъ онъ; они издаютъ адресса отъ имени партіи и выпускаютъ политическія брошюры; всѣми этими средствами пропагандируются ихъ взгляды въ народѣ.

На митингахъ партіи выбираются делегаты, посылаемые на конвенцію партіи отъ отдѣльныхъ городовъ и графствъ, обыкновенно, въ числѣ отъ 10 до 15. Конвенціи же отъ городовъ и графствъ въ свою очередь назначаютъ уполномоченныхъ на конвенціи отъ цѣлыхъ штатовъ. На этихъ послѣднихъ производится выборъ делегатовъ въ національную конвенцію. На мѣстныхъ митингахъ партіи число избирателей обыкновенно столь ничтожно, что двумъ-тремъ вожакамъ не мудрено, стакнувшись между собою, провести своихъ ставленниковъ. Неразборчивому на средства политикану съ помощью подкупа и при содѣйствіи послушныхъ агентовъ по городамъ и селамъ не представляется большой трудности провести своихъ делегатовъ въ мѣстное собраніе или конвенцію партіи.

Обѣщаніе денегъ и мѣстъ служитъ для этого надежнѣйшимъ средствомъ. Тѣмъ же порядкомъ немногимъ политиканамъ удается обезпечить желательный для нихъ составъ національныхъ конвенцій. Съ помощью подобной системы, получившей въ просторѣчіи наименованіе „Caucus“ [2]), всѣ дѣла партіи рѣшаются тайно небольшимъ числомъ вожаковъ и помимо всякаго публичнаго обсужденія, какъ предлагаемыхъ резолюцій, такъ и качествъ или недостатковъ лицъ, которыхъ партія рекомендуетъ въ кандидаты на выборахъ.

Когда наступитъ моментъ голосованія, выходитъ изъ урны то или другое имя безъ всякаго ближайшаго къ тому основанія. Конвенціи собираются въ сущности для записи рѣшеній, приня-

[1]) Le gouvernement Congressionnel, (переводъ съ второго изданія), стр. 264.

[2]) Терминъ, вошедшій въ употребленіе еще въ эпоху отпаденія американскихъ колоній отъ Англіи, когда отецъ Самуила Адамса обращался къ нему уже какъ къ системѣ мѣстныхъ приходскихъ собраній партіи, съ цѣлью проведенія желательныхъ ему кандидатовъ на выборахъ. (Goodnow. Politics and Administration, стр. 159—160).

тыхъ ранѣе и помимо ихъ вожаками партіи. Своимъ голосованіемъ онѣ объявляютъ также нерѣдко, какая изъ фракцій партіи сильнѣйшая; послѣднее имѣетъ мѣсто въ томъ случаѣ, если нельзя достигнуть предварительнаго соглашенія между вожаками [1]).

Книга, изъ которой сдѣлана только что приведенная выдержка, вышла въ 1870 г.

Съ тѣхъ поръ централизація въ организаціи обѣихъ партій сдѣлала еще бóльшіе успѣхи и является уже возможность говорить о рѣшающемъ вліяніи, какое одинъ руководитель, такъ называемый, „Boss“, можетъ имѣть на выборъ президента.

Значительность той роли, какую еще недавно игралъ въ республиканской партіи сенаторъ Анна, переданные газетами разсказы о содержаніи бесѣдъ, какія президенту Рузвельту, при вступленіи его на должность, пришлось вести съ этимъ всемогущимъ вожакомъ, чтобы обезпечить себѣ его поддержку, значеніе, какое для ближайшихъ выборовъ должна имѣть, по оцѣнкѣ газетъ, его несвоевременная кончина,—все это, въ одно слово, указываетъ на то, что руководительство такой сложной машиной, какой является американская система выборовъ, сводится на дѣлѣ къ единоборству двухъ или трехъ политикановъ.

О нихъ, съ нѣкоторымъ правомъ, можно сказать то же, что въ историческихъ трагедіяхъ Шекспира говорится о Джонѣ Гантѣ, „невѣнчанномъ королѣ“, поставившемъ на престолъ рядъ правителей. На вопросъ о томъ, кого надо разумѣть подъ именемъ „Boss“, Франкъ Гудно, профессоръ административнаго права въ Нью-Іоркѣ, отвѣчаетъ: политическаго вожака, созданнаго американскою системою партій. За отсутствіемъ въ федеральной конституціи какихъ-либо мѣръ къ обезпеченію сколько-нибудь серьезнаго контроля за органами исполненія со стороны законодательной власти—Конгресса за президентомъ (что въ свою очередь объясняется проведеніемъ ею во всей его исключительности начала обособленія властей)—вожаку партіи выпало въ удѣлъ принимать на себя заботу о согласномъ дѣйствіи обѣихъ властей. Это и достигается путемъ проведенія съ помощью выборовъ одинаково въ обѣ палаты Конгресса и на постъ президента своихъ собственныхъ ставленниковъ, членовъ руководимой имъ партіи.

[1]) „The American System of Government by Ezra C. Seaman; New-Iork, 1870, стр. 64 и 65.

При такихъ условіяхъ и въ Конгрессѣ большинство скорѣе регистрируетъ велѣнія, входящія въ программу партіи, и нерѣдко навязанныя ей единоличнымъ ея главою, нежели проводитъ самостоятельно выработанныя воззрѣнія на текущіе вопросы законодательства.

Члены сената и нижней палаты такъ же мало свободны въ распоряженіи своимъ голосомъ, какъ и президентскіе выборщики, вотирующіе въ пользу кандидата, предложеннаго имъ національной конвенціей партіи [1]).

§ 5.

Чтобы понять силу и значеніе этого послѣдняго заявленія, необходимо принять во вниманіе, что въ угоду все тому же началу раздѣленія властей, федеральная конституція предоставляетъ выборъ федеральныхъ чиновниковъ, т. е. дѣятельныхъ руководителей администраціи Соединенныхъ Штатовъ, не Конгрессу, а президенту, дѣйствующему каждый разъ съ вѣдома Сената. Ст. 2, § 2 постановляетъ на этотъ счетъ буквально слѣдующее: „президентъ назначаетъ съ совѣта и согласія сенаторовъ,—пословъ, дипломатическихъ агентовъ, консуловъ, членовъ Верховнаго Суда и прочихъ чиновниковъ Соединенныхъ Штатовъ. Однихъ только министровъ, въ силу установившейся практики, президентъ выбираетъ самъ, такъ какъ Сенатъ никогда не отказываетъ президенту въ ихъ утвержденіи, въ виду отвѣтственности, принимаемой имъ за ихъ дѣйствія.

Въ то же время президентъ и министры въ силу начала раздѣленія властей не поставлены въ необходимость сообразовать свою политику съ желаніями большинства Конгресса. Исполнительная власть въ Америкѣ, въ противность тому, что имѣетъ мѣсто въ Англіи, по крайней мѣрѣ, съ эпохи воцаренія Ганноверской династіи и торжества системы парламентаризма, согласно тексту конституціи, не должна быть въ подчиненіи законодательной власти, какъ этого требовалъ Джонъ Loккъ, еще въ послѣдней четверти XVII столѣтія.

Политика президента можетъ даже пойти на перекоръ желаніямъ Конгресса, что обыкновенно и имѣетъ мѣсто въ томъ случаѣ, когда новые выборы привели къ занятію этой должности членомъ партіи, не имѣющей большинства въ Конгрессѣ [2]) Ми-

---

[1]) Сравн. Goodnow. Politics and Administration стр. 169 до 174.

[2]) Наиболѣе характерный примѣръ такой размолвки представляютъ отношенія къ конгрессу президента Джаксона.

нистры только потому рано или поздно должны согласовать свою дѣятельность съ желаніями Конгресса, что путемъ практики и вопреки законодательству они подпали руководительству тѣхъ постоянныхъ комитетовъ отъ палатъ, отъ которыхъ въ дѣйствительности зависитъ выдача или невыдача Конгрессомъ необходимыхъ суммъ на покрытіе предположенныхъ правительствомъ издержекъ. Эти комитеты составляются предсѣдателемъ нижней палаты, или „спикеромъ", всегда членомъ численно-господствующей партіи.

Обычай требуетъ, чтобы при выборѣ личнаго состава комитета спикеръ не ограничивался назначеніемъ исключительно членовъ своей партіи.

Поставленный во главѣ комитета первоприсутствующій „chairman"—всегда членъ одной съ спикеромъ партіи, т. е. большинства, имѣетъ руководящую роль въ рѣшеніи поступившихъ на обсужденіе вопросовъ.

Его докладъ, послѣ принятія большинствомъ комитета, затѣмъ почти безъ преній голосуется Конгрессомъ. До постановки рѣшенія комитетъ выслушиваетъ заявленія соотвѣтственнаго министра; соглашеніе между нимъ и предсѣдателемъ комитета необходимо, въ концѣ концовъ, для того, чтобы Конгрессъ согласился отпустить тѣ или другія средства на покрытіе задуманныхъ правительствомъ издержекъ.

Изъ всего сказаннаго трудно не вывести того заключенія, какое дѣлаютъ, вслѣдъ за Вудро Вильсономъ, и англійскіе, и французскіе публицисты, и Джемсъ Брайсъ, и проф. Бутми. Оно состоитъ въ признаніи, что практикой установленъ былъ въ Америкѣ контроль законодательства за исполненіемъ, контроль, котораго тщательно избѣгала федеральная конституція въ угоду принципу раздѣленія властей.

„Конституція, пишетъ Вильсонъ, стремилась къ установленію системы противовѣсовъ; дѣйствующій-же порядокъ правительственнаго устройства обезпечиваетъ главенство Конгрессу [1]).

По мнѣнію цитируемаго нами автора, политическая эволюція сказалась въ Америкѣ въ фактѣ сосредоточенія дѣятельной роли въ направленіи всей государственной машины въ рукахъ постоянныхъ комитетовъ Конгресса [2]).

---

[1]) „Congressional Government", стр. 6.
[2]) „Congressional Government", стр. 56.

§ 6.

Въ границахъ отдѣльныхъ штатовъ начало раздѣленія властей, въ частности, обособленіе законодательства и исполненія, проведено съ тою же логической послѣдовательностью, какъ и въ предѣлахъ всей федераціи. Въ текстахъ конституцій, обнародованныхъ еще въ концѣ XVIII столѣтія, какъ напр., въ конституціи штата Делаваръ отъ 1792 года уже значится, что верховная исполнительная власть ввѣряется губернатору, избираемому на три года, какъ законодательная „Общему Собранію", составленному изъ сената и палаты представителей (ст. 3 и 2) [1]).

Отъ губернатора зависитъ назначеніе на всѣ должности, установленныя конституціей [2]). Отношенія губернатора къ паламъ регулировано такимъ образомъ, что палаты въ правѣ получать отъ него извѣщенія о текущихъ дѣлахъ правительства, а губернаторъ въ правѣ рекомендовать имъ принятіе тѣхъ или другихъ законодательныхъ мѣръ. Самъ онъ пользуется при изданіи законовъ, подобно президенту Соединенныхъ Штатовъ, не абсолютнымъ, а относительнымъ „veto". Если прибавить, что по обвиненію Нижней Палаты, губернаторъ и весь служебный персоналъ правительства судятся сенатомъ за измѣну, взяточничество и всякое преступленіе и проступокъ, совершенные ими по службѣ [3]), то сказаннымъ и будутъ исчерпаны тѣ нормы, какими конституція пытается регулировать взаимное отношеніе законодательства и исполненія.

Тѣ же постановленія воспроизведены были и позднѣйшими по времени конституціями того же штата [4]) (конституціей 1831 г.), да и не его одного, а также такихъ сравнительно новыхъ штатовъ, каково большинство западныхъ. Возьмемъ для примѣра хотя бы конституцію Иллинойса отъ 1870 года. Въ ней прямо значится, что ни одно изъ лицъ и собраній, надѣленныхъ законодательной властью, не призвано осуществлять одновременно функцій исполнительныхъ и наоборотъ [5]).

Законодательная власть принадлежитъ „Общему Собранію" (General Assembly), составленному изъ сената и палаты депутатовъ, одинаково избираемыхъ народомъ [6]); исполнительная же

[1]) Poore, т. I, стр. 280 и 281.
[2]) Poore, т. I, стр. 282.
[3]) Ibid., ст. 5, стр. 283.
[4]) Poore, т. I, стр. 290, 292 и 294.
[5]) Ст. 3, ibid., стр. 472.
[6]) Ст. 4. стр. 472.

ввѣряется губернатору, вице-губернатору, государственному секретарю, аудитору счетовъ, казначею, лицу завѣдующему народнымъ образованіемъ и государственному прокурору или атторнею.

Большинство этихъ лицъ избираемы и занимаютъ свою должность въ теченіе четырехлѣтняго срока [1].—Но это перечисленіе важнѣйшихъ органовъ исполненія нисколько не мѣшаетъ тому, что верховное руководительство ими, какъ и въ болѣе раннихъ по времени конституціяхъ, сосредоточивается всецѣло въ рукахъ губернатора, на котораго и возлагается обязанность блюсти за исполненіемъ законовъ [2]. Назначеніе на должность высшихъ чиновниковъ управленія принадлежитъ губернатору, но съ вѣдома и согласія сената—мѣропріятіе, однохарактерное съ тѣмъ, въ силу котораго президентъ Соединенныхъ Штатовъ обязанъ сноситься съ сенаторами при опредѣленіи на службу высшихъ сановниковъ федераціи, судей верховнаго трибунала и дипломатическихъ агентовъ федераціи.

Созывъ палатъ въ экстренныхъ случаяхъ, не въ очередь и независимо отъ обыкновенныхъ сессій; утвержденіе прошедшихъ чрезъ „Общее Собраніе" биллей; возможность временной остановки ихъ губернаторскимъ „veto", силу котораго можетъ сломить только новое рѣшеніе палатъ въ пользу билля,—рѣшеніе, принятое на этотъ разъ двумя-третями членовъ,—обвиненіе губернатора въ случаѣ измѣны, лихоимства и всякаго другого преступленія по должности палатой представителей и судъ его Сенатомъ [3]—все это оговорено въ текстѣ конституціи Иллинойса съ нѣсколько большими подробностями, чѣмъ въ тѣхъ, которыя обнародованы были чуть не столѣтіемъ раньше—въ годы, слѣдовавшіе за установленіемъ самой федераціи.

Повидимому, всѣ мѣры приняты къ тому, чтобы воспрепятствовать вмѣшательству законодательной власти въ область исполненія.

А между тѣмъ стоитъ заглянуть въ любой трактатъ „американскаго права", чтобы встрѣтиться съ горькими жалобами на то, что палаты отдѣльныхъ штатовъ присваиваютъ себѣ право создавать цѣлыя новыя области управленія и надѣлять избран-

---

[1]) Poore, ст. 5, стр. 477.

[2]) „Верховная исполнительная власть ввѣряется губернатору", гласитъ шестая секція пятой статьи Конституціи. „Онъ долженъ заботиться о добросовѣстномъ соблюденіи законовъ". (ibid., стр. 477).

[3]) Poore. т. I, стр. 478.

ные для завѣдыванія ими комитеты не только исполнительными, но отчасти и законодательными функціями.

„Народныя вольности, пишетъ, напримѣръ, Джемсъ Де Виттъ Андрьюсъ, нашли защиту въ судахъ и покровительство со стороны органовъ исполненія, но исторія законодательной дѣятельности штатовъ представляетъ намъ не разъ картину презрѣннаго и преступнаго отчужденія народныхъ правъ продажными камерами“. „Постоянныя изъятія, фактическія монополіи, расточительныя раздачи денегъ изъ народнаго кошелька — являются обычной практикой американскихъ законодательныхъ палатъ“.

„Послѣдствіемъ было обремененіе народа долгами и установленіе закономъ неравенства состояній, доводящаго простой народъ до полнаго отчаянія. Все болѣе и болѣе укореняется среди насъ убѣжденіе, что мы страдаемъ отъ излишества законодательной дѣятельности“ [1]).

Въ этомъ же смыслѣ высказывается и желчный критикъ правительства партій, Эзра Симанъ. „Законодательная дѣятельность, пишетъ онъ, не разъ служила вожакамъ партій средствомъ для спекуляцій. Владычество партій повело за собою множество злоупотребленій, какъ въ стѣнахъ Конгресса, такъ и въ представительныхъ камерахъ отдѣльныхъ штатовъ. Оно сдѣлало возможнымъ заключеніе тѣхъ или другихъ договоровъ государства съ компаніей, составленной изъ вожаковъ или приверженцевъ господствующей партіи, выдачу въ ихъ пользу грамотъ, надѣленіе ихъ государственными землями, напримѣръ, въ формѣ концессій желѣзно дорожнымъ компаніямъ.

„Все это предпринималось съ цѣлью обогатить незначительное число выдающихся членовъ господствующей партіи. Есть основаніе думать, продолжаетъ тотъ-же писатель, что дѣло весьма часто не обходилось безъ спекуляцій и подкупа; послѣдній одинаково давалъ себя чувствовать и при управленіи дарованной корпораціямъ собственностью“ [2]).

§ 7.

Одну изъ наиболѣе характерныхъ особенностей американскихъ государственныхъ порядковъ несомнѣнно составляетъ контроль судебной власти за тѣмъ, чтобы законы, издаваемые какъ Кон-

[1]) American law, by Andrews—стр. 444.
[2]) Ezra Seaman, „American System of Government“, стр. 120.

грессомъ, такъ и палатами отдѣльныхъ штатовъ, не противорѣчили основнымъ законамъ страны, т. е. какъ федеральной конституціи, такъ и тѣмъ, которые регулируютъ собою политическую жизнь отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ составъ уніи. Въ Англіи, гдѣ, при всемогуществѣ Парламента, не существуетъ, строго говоря, различія между обыкновенными законами и учредительными, нѣтъ поэтому основанія дѣлать судъ стражемъ конституціонности тѣхъ или другихъ принимаемыхъ Парламентомъ нормъ. Но въ Соединнныхъ Штатахъ, гдѣ какъ мы увидимъ впослѣдствіи, перемѣны въ основныхъ законахъ могутъ быть произведены какъ Конгрессомъ, такъ и палатами отдѣльныхъ штатовъ, только при извѣстныхъ условіяхъ (какихъ именно—объ этомъ будетъ сказано впослѣдствіи) [1]), рано стала чувствоваться необходимость въ созданіи органа на столько самостоятельнаго и авторитетнаго, чтобы быть способнымъ наложить свое „veto" на законы, не отвѣчающіе не только духу, но и буквѣ конституціи.

Учрежденіе, которому можно было вручить осуществленіе этой, въ полномъ смыслѣ слова, консервативной миссіи, былъ тотъ федеральный трибуналъ, который учрежденъ былъ конституціей 1787 году для рѣшенія возможныхъ столкновеній штатовъ и ихъ подданныхъ между собой или съ общимъ правительствомъ уніи. Создавая этотъ верховный судъ изъ лицъ по назначенію президента и Сената, творцы федераціи вмѣстѣ съ тѣмъ признали за Конгрессомъ право учреждать большее или меньшее число подчиненныхъ ему органовъ. Послѣднимъ и принадлежитъ право разбирательства въ низшей инстанціи споровъ о неконституціонности тѣхъ или другихъ законодательныхъ нормъ. Верховный федеральный трибуналъ вѣдаетъ тѣ же дѣла только въ апелляціонномъ порядкѣ.

Ст. 3 заключаетъ въ себѣ буквально слѣдующія постановленія на счетъ организаціи судебной власти въ предѣлахъ уніи. Эта власть, значится въ ней, будетъ принадлежать одному верховному судилищу и тѣмъ подчиненнымъ инстанціямъ, какія

---

[1]) См. ст. 5 федеральной конституціи. Что касается до конституцій отдѣльныхъ штатовъ, то смотри напр., ст. 7 конституціи Иллинойса отъ 1818-го года, воспроизведенную затѣмъ съ нѣкоторыми измѣненіями въ текстахъ конституціи 1848 г. ст. 12 и въ конституціи 1870 г. ст. 14 (Poore, т. I стр. 446, 465 и 490).

Однохарактерныя постановленія заключаютъ въ себѣ конституціи Алабамы (Poore, стр. 44, 59, 76 и 97), Калифорніи (стр. 203), Нью-Іорка (т. II, стр. 1348 и 1365 и вообще всѣхъ и каждаго изъ штатовъ, входящихъ въ составъ уніи.

время отъ времени создаваемы будутъ Конгрессомъ. Члены всѣхъ этихъ судовъ будутъ несмѣняемы (или выражаясь точнѣе,—будутъ занимать свои посты до тѣхъ поръ, пока длится ихъ доброе поведеніе, а это равнозначительно признанію, что ихъ можно отставить только за преступленіе и послѣ постановки противъ нихъ обвинительнаго приговора).

Другое средство обезпечить ихъ независимость — это дать имъ жалованье, размѣръ котораго не можетъ быть уменьшенъ во все время пребыванія ихъ на службѣ. Конституція Соединенныхъ Штатовъ считаетъ нужнымъ принять и эту гарантію.

Упоминаніемъ о ней и заканчивается текстъ цитируемой нами статьи.—Обдуманность принимаемыхъ судьями рѣшеній по вопросу о конституціонности или неконституціонности новыхъ законовъ обезпечиваетъ установившаяся практика вѣдать подобныя дѣла въ полномъ составѣ трибунала [1]). Судьи высказываются по такимъ вопросамъ не по собственному почину, а только въ томъ случаѣ, когда къ нимъ сдѣлано будетъ обращеніе заинтересованной стороной. Послѣдней же признается всякій истецъ, права котораго задѣты новымъ закономъ или тѣмъ, или другимъ его параграфомъ.

Практика самого верховнаго трибунала установила на этотъ счетъ слѣдующее правило. Всякій законъ считается имѣющимъ обязательную силу до тѣхъ поръ, пока частному лицу не придетъ на умъ воспротивиться его примѣненію и прибѣгнуть съ этой цѣлью къ суду съ просьбой признать его недѣйствительнымъ въ примѣненіи къ личности, имуществу и правамъ истца; основаніемъ недѣйствительности выставляется каждый разъ несоотвѣтствіе закона съ конституціей. Только лица, права которыхъ задѣты даннымъ закономъ, призваны поднять споръ о его противорѣчіи порядкамъ американскаго государственнаго строя, иначе говоря, доказывать его неконституціонность [2]). Толкованіями судовъ выяснено, что законъ можетъ быть признанъ недѣйствительнымъ не потому, что содержитъ въ себѣ несправедливыя или притѣснительныя нормы, не потому, что въ немъ можно усматривать нарушеніе естественныхъ правъ, а исключительно въ виду того, что задѣтыя имъ преимущества или вольности находятъ себѣ гарантію въ конституціи [3]).

---

[1]) Сравни Cooley. A Treatise on the Constitutional limitations. — Boston 1878 г., стр. 197.

[2]) См. Cooley. A Treatise on the constitutional limitations.—стр. 199.

[3]) Ibid., стр. 200.

Противъ несправедливаго или притѣснительнаго законодательства нѣтъ другого средства защиты, кромѣ обращенія къ представительнымъ камерамъ съ ходатайствомъ о его отмѣнѣ. Судебная власть въ силахъ остановить примѣненіе закона только въ томъ случаѣ, когда его постановленія вступаютъ въ коллизію съ конституціей.

Для этого недостаточно одного противорѣчія закона съ разумомъ или духомъ конституціи, всегда болѣе или менѣе спорнымъ, ни съ основными принципами республиканскаго строя, разъ эти послѣдніе явно приняты конституціей подъ свою защиту [1]).

Если не согласнымъ съ нею является только тотъ или другой параграфъ закона, то одна заключающаяся въ немъ норма признается неподлежащей примѣненію [2]). Всѣ же прочія сохраняютъ свою силу.

Подъ конституціей, которой не долженъ противорѣчить законъ, разумѣется одинаково, какъ федеральная, такъ и тѣ, какія приняты отдѣльными штатами уніи [3]).

Всякій разъ, когда новый законъ допускаетъ интерпретацію, позволяющую считать его согласнымъ съ конституціей, суды обязаны остановиться на такомъ его толкованіи [4]).

Разъ тотъ или другой законъ, или только одна изъ его нормъ, признаны будутъ неконституціонными, суды относятся къ нему или къ ней, какъ къ несуществующимъ. Никакія права не могутъ быть впредь обосновываемы на данномъ законѣ или параграфѣ закона. Контракты или договоры, обязательная сила которыхъ опирается на инкриминированную норму, признаются несостоявшимися.

Никто не можетъ оправдать своего поведенія ссылкой на постановленія, разъ признанныя неконституціонными.

Никто также не можетъ быть наказанъ за отказъ отъ подчиненія имъ [5]).

§ 8.

Мы закончимъ этотъ обзоръ характерныхъ особенностей американскаго политическаго строя указаніемъ на тотъ фактъ, что

[1]) Ibid. стр. 204 и 205.
[2]) Ibid. стр. 214.
[3]) Ibid, стр. 209.
[4]) Постановленіе Верховнаго Суда Иллинойса, ibid., стр. 223.
[5]) Ibid. стр. 227.

нигдѣ государство не носитъ въ такой степени свѣтскаго характера и не порвало такъ рѣшительно всякую связь съ церковью, какъ въ границахъ уніи. Секуляризація политики началась въ Америкѣ давно. Правда, и здѣсь сдѣлана была въ XVII вѣкѣ попытка связать судьбы государства съ судьбами той или другой церкви, передовыхъ сектъ протестантизма на Сѣверѣ, католичества на Югѣ. Религіозная нетерпимость вызвала, однако, здѣсь, какъ вѣками ранѣе въ Европѣ, выдѣленіе самостоятельныхъ государственныхъ тѣлъ изъ ранѣе образовавшихся. Эти новыя политическія образованія, какъ доказываетъ примѣръ Родъ-Эйланда, не сочли возможнымъ продолжить традицію преслѣдованій и широко открыли доступъ въ свои границы послѣдователямъ разнообразнѣйшихъ сектъ. Великое историческое значеніе Роджера Вильемса, какъ устроителя штата Родъ-Эйландъ, лежитъ именно въ этомъ признаніи еще новаго для Европы начала религіозной терпимости. Разумный расчетъ побудилъ и такого убѣжденнаго католика, какъ первый представитель династіи Кальвертовъ, лорда Бальтимора, признать ту же свободу поселенія въ предѣлахъ основаннаго имъ штата Мэриландъ, одинаково за правовѣрными и за схизматиками. Знаменитый авторъ трактата „О религіозной терпимости“, Джонъ Локкъ, не замедлилъ въ свою очередь поставить это начало подъ охрану конституціи Южной Каролины, текстъ которой написанъ былъ его рукою. Одно за другимъ законодательства сѣверныхъ и среднихъ штатовъ признаютъ религіозную свободу и отдѣленіе церкви отъ государства основными принципами своего политическаго устройства. Коннектитутъ высказывается въ этомъ смыслѣ въ кодексѣ 1673 года, Пенсильванія—въ спеціальномъ постановленіи отъ 1682 года.

За всѣми жителями штата, къ какому бы вѣроисповѣданію они не принадлежали, признается право устраивать между собою религіозныя сообщества. Отъ послѣднихъ требуютъ только одного: признанія единаго Бога и христіанской нравственности. Пенсильванія провозглашаетъ это начало въ слѣдующихъ словахъ: всѣ лица, поселенныя въ этой колоніи, разъ они исповѣдуютъ вѣру во Всемогущаго и Вѣчнаго Бога, управляющаго и поддерживающаго собою міръ, и высказываютъ готовность жить въ обществѣ, сохраняя спокойствіе и обнаруживая справедливость къ ближнимъ, не должны подлежать преслѣдованію за принадлежность къ той или другой религіи и отправленіе того или другого культа. Ихъ не слѣдуетъ также принуждать къ поддержкѣ собственными средствами чуждаго имъ церковнаго ученія или чуждой имъ религіозной практики.

Въ нѣкоторыхъ протестантскихъ штатахъ, по примѣру Англіи, допущено, впрочемъ, отступленіе отъ начала терпимости къ невыгодѣ католиковъ, такъ, напримѣръ, въ Нью-Джерси, но всѣ эти исключенія исчезаютъ со временемъ и притомъ гораздо раньше проведенія Англіей знаменитаго закона объ эмансипаціи католиковъ (въ 1829 г.).

Въ наши дни каждый въ Америкѣ въ правѣ присоединиться къ любой сектѣ и придерживаться любого культа, неся всѣ издержки по содержанію его храмовъ и служителей. На почвѣ Новаго Свѣта нѣтъ мѣста ни для исключительнаго „правовѣрія", ни для „государственной церкви".

Терпимость смѣнилась религіозной свободой. Но эти факты такъ хорошо извѣстны всѣмъ и каждому, что я не считаю нужнымъ останавливаться на нихъ подробно.

Въ тѣсной связи съ религіозной свободой и отдѣленіемъ церкви отъ государства стоитъ въ Америкѣ другое начало—свѣтскаго общедоступнаго первоначальнаго образованія. Исходнымъ моментомъ въ его развитіи было широкое распространеніе въ пріатлантическихъ колоніяхъ Англіи передовыхъ сектъ протестантизма.

Чтеніе Библіи, разрѣшенное всѣмъ еще Лютеромъ, ставится ими въ особую обязанность вѣрующимъ. Но чтобы удовлетворить ей, необходимымъ сдѣлалось знаніе грамоты. Соотвѣтственно сказанному законодательство Массачусетса видитъ „въ невѣжествѣ оковы Сатаны" и ставитъ первоначальное обученіе въ прямую связь съ исполненіемъ христіанскихъ обязанностей. Школы должны быть устроены, предписываетъ сводъ древнихъ законовъ Массачусетса, на общія средства всѣхъ колонистовъ. Въ нихъ предписано посылать и принимать безразлично всѣхъ дѣтей, къ какому бы вѣроученію они не принадлежали: „обучившись грамотѣ, всѣ въ состояніи будутъ читать священныя книги".

Дабы бѣдные, наравнѣ съ богатыми, имѣли возможность „пріобрѣтать необходимыя знанія, которыя надо ставить выше богатства", постановляютъ въ свою очередь законы Пенсильваніи, предписывается родителямъ и опекунамъ посылать дѣтей въ школу для обученія чтенію и письму, что въ свою очередь сдѣлаетъ для нихъ доступнымъ знакомство съ Писаніемъ.

Когда по инициативѣ Виргиніи, къ которой поспѣшили присоединиться прочіе штаты Сѣв. Америки, въ рукахъ федеральнаго правительства сосредоточилась, начиная съ 1785 года, обширная площадь пустопорожнихъ земель, Конгрессъ не преминулъ воспользоваться своимъ земельнымъ богатствомъ и въ инте-

ресахъ практическаго осуществленія мысли о даровомъ и свѣтскомъ начальномъ образованіи.

Законъ объ устройствѣ, такъ называемой, Сѣверо-Западной территоріи (отъ 1787 года), т. е. земель къ западу отъ Аллеганъ и къ сѣверу отъ рѣки Огайо, принимаетъ мѣры къ тому, чтобы при продажѣ національныхъ земель (т. е. всѣхъ пустопорожнихъ), отчужденіе производимо было общинными округами (Townships) въ 36 квадратныхъ миль каждый. Округа дѣлятся на секціи, занимающія собою каждая цѣлую квадратную милю или 640 акровъ.

Не вся земля, въ отведенномъ для продажи округѣ, поступаетъ въ руки частныхъ владѣльцевъ. Цѣлая секція должна остаться непроданной и поступаетъ на нужды народнаго образованія того штата, въ предѣлы котораго входитъ отчуждаемый округъ [1]).

Всего болѣе содѣйствовалъ принятію такой мѣры докторъ Веньяминъ Решъ. Въ этомъ смыслѣ имъ начата была агитація на законодательномъ собраніи Пенсильваніи. Пропаганда перешла отсюда и въ стѣны Конгресса, гдѣ Джефферсонъ и Мадиссонъ одинаково высказались въ пользу проекта Реша.

Благодаря имъ, было принято слѣдующее постановленіе, включенное затѣмъ въ текстъ закона 1787 года.

Въ каждомъ „Township", т. е. общинномъ округѣ изъ 36 квадратныхъ миль, одна тридцать шестая часть, т. е. квадратная миля, пріурачивается „къ нуждамъ начальнаго образованія". Та же норма принята была впослѣдствіи и при устройствѣ Юго-Западной территоріи, т. е. земель къ западу отъ Аллеганъ и къ Югу отъ рѣки Огайо.

Съ 1848 года участокъ, идущій на цѣли начальнаго образованія, увеличенъ былъ вдвое. Повелѣно пріурочивать къ этому назначенію въ каждомъ общинномъ округѣ не одну, а двѣ секціи, т. е. на 36 кв. миль—двѣ мили (а именно секціи, за № 16 и № 36). [2]).

---

[1]) Законъ 1785 г. объ устройствѣ Сѣверо-Западной территоріи отпечатанъ у Poore: Federal and State Constitutions, т I, стр. 421—432. Комментаріемъ ко всему слѣдующему можетъ служить моя монографія о поземельной политикѣ Сѣверо-Американцевъ. „Русская Мысль" 1883 года (№ 4).

[2]) Что касается до высшаго образованія и доставляющихъ его университетовъ и высшихъ школъ, то Конгрессъ обыкновенно приходилъ имъ на помощь въ моментъ ихъ основанія пожалованіемъ земель цѣлыхъ двухъ „Townships", т. е. дважды 36 кв. миль. Начало такой политикѣ положено еще въ 1787 году (рѣчь идетъ, разумѣется, только о государственныхъ университетахъ, нерѣдко еще богато одаряемыхъ ихъ учредителями, какъ показываетъ примѣръ основаннаго Рокфеллеромъ частнаго баптистскаго университета въ Чикаго).

Изъ обѣихъ территорій, Сѣверо-Западной и Юго-Западной возникли, какъ извѣстно, всѣ штаты къ западу отъ Аллеганъ. Въ тексты ихъ конституцій перенесена была, поэтому, цѣликомъ и знаменитая статья закона 1787 г. о надѣленіи вѣдомства народнаго просвѣщенія штата федеральнымъ правительствомъ, по меньшей мѣрѣ одной, а то и двумя-шестнадцатыми отъ каждыхъ отчуждаемыхъ имъ 36 квадратныхъ миль пустопорожнихъ земель. Это положеніе выражено напр., въ конституціи штата Миссури еще въ 1820 г. слѣдующимъ образомъ: „школы и другія средства обученія будутъ поощряемы штатомъ. Его „Общее Собраніе“ (т. е. представительныя камеры) озаботится тѣмъ, чтобы земли, дарованныя, или имѣющія быть дарованными въ будущемъ правительствомъ Соед. Штатовъ для цѣлей школьнаго обученія въ предѣлахъ каждаго общиннаго округа (within each town-ship in this state) не подвергались порчѣ или запустѣнію (preserved from waste or damage); доходъ-же, который онѣ могутъ доставить, долженъ быть затрачиваемъ въ полномъ соотвѣтствіи съ тѣмъ назначеніемъ, какое дано было имъ съ самаго начала; въ каждомъ общинномъ округѣ („township“, т. е. на протяженіи 36 кв. миль въ окружности) открыта будетъ одна или нѣсколько школъ, въ которыхъ неимущіе могли бы получать образованіе даромъ“ [1]).

Въ позднѣйшихъ конституціяхъ того же штата къ только что приведеннымъ постановленіямъ прибавлены еще, между прочимъ, слѣдующія нормы. Въ конституціи 1865 года: „такъ какъ возможно-всеобщее распространеніе знаній необходимо въ интересахъ сохраненія правъ и вольностей народа, то „Общее Собраніе“, т. е. законодательныя камеры, озаботятся устройствомъ и поддержаніемъ свободныхъ школъ для дарового обученія всѣхъ жителей штата, достигшихъ по меньшей мѣрѣ 5-ти и не болѣе 21-лѣтняго возраста [2]).

Никакой общинный округъ не въ правѣ получать доходъ отъ школьнаго фонда, составленнаго, между прочимъ, изъ капитала, полученнаго отъ продажи земель, уступленныхъ штату на нужды образованія, если въ немъ въ теченіе трехъ мѣсяцевъ ежегодно не будетъ открыта для приходящихъ, по крайней мѣрѣ, одна школа.

Общее собраніе штата въ правѣ требовать въ формѣ закона, чтобы каждый ребенокъ, располагающій достаточными физическими и умственными способностями, посѣщалъ школу въ воз-

---

[1]) Poore. „Federal and State Constitutions“ т. II стр. 1112.

[2]) Ibid., т. II стр. 1152.

растѣ отъ 5 до 18 лѣтъ и въ продолженіе въ общемъ, по меньшей мѣрѣ, 16 мѣсяцевъ. Четырехмѣсячный курсъ признается тѣмъ же органическимъ закономъ, нормою для всѣхъ начальныхъ школъ штата [1]).

Болѣе или менѣе однохарактерныя постановленія можно прочесть въ конституціи любого изъ государствъ уніи, иногда съ слѣдующимъ заявленіемъ, какъ нельзя лучше указывающимъ на свѣтскій характеръ обученія и доступность школы для послѣдователей всѣхъ религіозныхъ вѣроученій и культовъ. Конституція Канзаса отъ 1858 года: „Никакая секта не можетъ присвоить себѣ распоряженія школьнымъ фондомъ, главную статью котораго составляетъ, какъ мы видѣли, доходъ отъ земель, отведенныхъ правительствомъ Соединенныхъ Штатовъ на нужды народнаго образованія“ [2]). Чтобы обезпечить навсегда существованіе дарового начальнаго обученія, конституція принимаетъ мѣры къ тому, чтобы „школьныя земли“ были отчуждаемы не иначе, какъ по рѣшенію народа, высказанному путемъ свободнаго голосованія. Земли эти поступаютъ въ наемъ: получаемая же съ нихъ рента должна идти на покрытіе издержекъ школьнаго дѣла [3]).

Въ конституціи Иллинойса отъ 1870 г. весьма опредѣленно высказывается завѣтное желаніе законодателя обезпечить устройствомъ системы свободныхъ школъ возможность полученія всѣми хорошаго общаго начальнаго образованія (a good common school education), при томъ образованія свѣтскаго, почему и запрещено распоряжаться школьными землями для надѣленія тѣхъ или другихъ церковныхъ школъ, какого бы то ни было исповѣданія [4]).

Я не буду продолжать этихъ выписокъ или настаивать на большей или меньшей всеобщности только что изложенныхъ нормъ. Въ мою задачу поневолѣ входитъ не полная картина американской гражданственности, а одно указаніе ея руководящихъ началъ.

М. Ковалевскій.

---

[1]) Poore, т. II. стр. 1153.
[2]) Poore, т. 1 стр. 622. § 5.
[3]) Ibid., стр. 622. §4.
[4]) Poore, т. I. стр. 484.

Государственный строй Франціи.

ВВЕДЕНІЕ.

Изучая государственный строй различныхъ націй, ихъ „конституцію“ въ широкомъ и узкомъ смыслѣ этого слова, политическій писатель подвергается двумъ противоположнымъ опасностямъ: это, съ одной стороны, преувеличить значеніе формальныхъ, „писаныхъ конституцій“, какъ называютъ ихъ часто во Франціи знатоки государственнаго права, напр., Эсмэнъ; это, съ другой стороны, черезчуръ пренебрежительно отнестись къ этому формальному, писаному элементу политическаго строя. Увлеченія перваго рода начинаютъ, кажется, отживать свое время: вѣра въ единоспасающую силу бумажной формулы значительно ослабѣла. Люди начинаютъ понимать, что самыя громкія слова, обѣщанія и конституціонныя формулы сами по себѣ не много вѣсятъ, если въ обществѣ нѣтъ живыхъ силъ, поддерживающихъ писаное право государства. Громадный талантъ Лассаля успѣлъ, напр., популяризировать въ широкихъ слояхъ демократіи, дѣйствовавшей въ концѣ XIX-го вѣка, истинный взглядъ на значеніе писаныхъ формулировокъ. И мало-мальски мыслящій читатель, знакомый съ лекціей пламеннаго трибуна „О сущности конституціи“, твердо знаетъ теперь, что конституція не есть только формальный договоръ между государемъ и націей, если дѣло идетъ о монархіи, и не только основной законъ, организующій государственное право, если дѣло идетъ о республикѣ, но прежде всего и больше всего выраженіе „фактическихъ силъ, существующихъ въ данномъ обществѣ“ (thatsächlicher socialer und realer Machtverhältnisse). Полагаю поэтому, что особенно бороться теперь противъ стараго метафизическаго воззрѣнія на конституціи значитъ въ сильной степени ломиться въ открытую дверь. Реалистическій взглядъ на формулы, въ которыхъ выражается тотъ или иной государственный строй,

безспорно является въ настоящее время господствующимъ. Но изслѣдователю „конституцій“ грозитъ противоположная опасность: черезчуръ перегнуть палку въ другую сторону и, ища „фактическія силы, существующія въ обществѣ“, отказать во всякомъ значеніи словамъ, формуламъ и писанымъ „конституціямъ“. Реакція противъ преувеличенія силы словъ заходитъ нынѣ порою такъ далеко, что тѣ самые реалистически настроенные изслѣдователи, которые задаются цѣлью исключительнаго изученія фактовъ и фактическихъ силъ въ обществѣ, совершенно пренебрегаютъ анализомъ писанаго государственнаго права, какъ будто и сама „бумажная конституція“ не является въ извѣстномъ смыслѣ фактомъ, и фактомъ немаловажнаго значенія. Дѣйствительно, какъ бы отрицательно вы ни относились къ писанымъ формуламъ, неподдерживаемымъ реальными силами, вы не должны забывать, что въ среднемъ, нормальномъ случаѣ сами формулы являются закрѣпленіемъ, кристаллизаціей отношеній между упомянутыми силами, ибо если бы эти отношенія рѣзко измѣнились, то не замедлила бы измѣниться и сама бумажная формулировка. Съ другой стороны, черезчуръ презрительный взглядъ на писаныя конституціи не считается съ тѣмъ обстоятельствомъ, что правовая формула,—какъ и всякая абстрактная общественная формула,—обладаетъ драгоцѣннымъ свойствомъ своеобразнаго идейнаго гипноза. Она выражаетъ фактическія отношенія въ терминахъ человѣческаго сознанія, обращаетъ вниманіе людей на эти нормы и вырабатываетъ среди участниковъ въ данномъ общежитіи привычку считать ихъ обязательными и сообразовать съ ними свое поведеніе. Это могущество психологическаго воздѣйствія самой, казалось бы, голой формулы и самой бумажной конституціи никогда не должно упускаться изъ виду именно тѣми изслѣдователями, которые хотятъ оставаться на почвѣ реальнаго изученія дѣйствительности. Ибо, повторяемъ, данная правовая формула со всѣми обычными ассоціаціями идей и чувствъ, возбуждаемыхъ ею у людей, живущихъ подъ ея господствомъ, сама представляетъ собою очень реальное явленіе.

Позволю себѣ иллюстрировать это положеніе исторической ссылкой. Кому неизвѣстно, какъ была призрачна конституція 4-го ноября 1848 г., составленная учредительнымъ собраніемъ, выросшимъ изъ побѣдоносныхъ февральскихъ баррикадъ. И, однако, несмотря на этотъ бумажный характеръ ея, нужно было три года внутреннихъ и внѣшнихъ замѣшательствъ, борьбы партій, расходившихся чувствъ страха и надежды, чтобы Людовикъ-Наполеонъ Бонапартъ продѣлалъ coup d'Etat 2-го декабря 1851 г. и

въ свою очередь создалъ новую мнимо-республиканскую конституцію 14-го января 1852 г., которая и привела его, наконецъ, благополучно, при помощи сенатусъ-консульта 7-го ноября того же года, къ императорской коронѣ. Надо читать у историковъ эпохи всевозможныя перипетіи борьбы между Національнымъ Собраніемъ и „принцемъ-президентомъ", интриги—съ одной стороны, и контръ-интриги—съ другой, колебанія будущаго узурпатора между стремленіемъ сейчасъ же продѣлать переворотъ и желаніемъ оттянуть его, порою даже прямымъ страхомъ передъ гордіевымъ рѣшеніемъ узла,—надо, говорю, прослѣживать день за днемъ исторію этой то глухой, то открытой войны между законодательной и исполнительной властями второй республики, чтобы понять, какою психологическою мощью обладаютъ, повидимому, призрачныя, самыя бумажныя формулы и писаныя санкціи. Есть историки, которые даже полагаютъ, что кровавая развязка конфликта была вынуждена самимъ характеромъ конституціи 1848 г., такъ какъ она исключала всякую возможность легальнаго рѣшенія тяжбы между двумя главнѣйшими органами республики: президентъ республики не имѣлъ, согласно этой конституціи, права распустить Національное Собраніе, какъ это послѣднее не имѣло права низложить президента. Не заходя такъ далеко, какъ эти историки, преувеличивающіе значеніе чисто бумажныхъ отвѣтовъ на роковыя коллизіи не только политическихъ, но соціальныхъ силъ тогдашней Франціи, мы можемъ, однако, видѣть на этомъ примѣрѣ, что психологическое значеніе правовыхъ формулъ далеко не столь ничтожно, какъ это обыкновенно думаютъ, и что сторонникамъ переворота должно было употребить немало усилій, чтобы подготовить общественное мнѣніе къ грубому нарушенію „писаной конституціи". Припомните хотя бы, какъ послѣ двухъ—трехъ рѣчей, проникнутыхъ имперіализмомъ, грядущій „клятвопреступникъ" вдругъ останавливается и, напуганный подозрительнымъ отношеніемъ къ нему Національнаго Собранія и вообще сторонниковъ конституціи, рѣзко поворачиваетъ назадъ въ своемъ президентскомъ посланіи отъ 12-го ноября 1850 г.

Никогда еще, — говоритъ одинъ изъ историковъ переворота, — никогда еще, со времени торжественной присяги 20-го декабря 1848 г., Людовикъ-Наполеонъ не выразилъ съ большей энергіей, и языкомъ, исполненнымъ большей честности и лояльной искренности, свое непоколебимое рѣшеніе соблюдать конституцію и оставаться вѣрнымъ принятому на себя обязательству чести [1]).

Очевидно, гипнозъ закона игралъ, на ряду съ опасеніемъ

---

[1]) Eugéne Tenot, *Paris en décembre 1851. Etude historique sur le coup d'Etat.* Парижъ, 1868. 3-е изд., стр. 35.

неудачи, извѣстную роль въ поведеніи будущаго Наполеона III; и на этомъ частномъ примѣрѣ мы можемъ, какъ мнѣ кажется, достаточно ясно видѣть, въ какой степени небезразлично психологическое значеніе правовой формулы.

Мнѣ бы хотѣлось, впрочемъ, продолжить еще анализъ этого значенія и указать на новую сторону „бумажныхъ конституцій". Допустимъ, что часто и въ сильной степени эти формулы лишь „слова, слова, слова", выражающія въ самомъ лучшемъ случаѣ мимолетное отношеніе фактическихъ силъ и интересовъ, борющихся за господство въ обществѣ. Но человѣческія слова, именно потому, что они слова, обладаютъ способностью дальнѣйшаго развитія, уже только въ силу своей внутренней логики и независимо отъ фактической почвы, на которой они первоначально возникли. Какъ идейные элементы реальныхъ отношеній, они живутъ своеобразною, отчасти самостоятельною жизнью и стремятся тѣсно сростись и вылиться въ новую, болѣе послѣдовательную и болѣе цѣльную формулу. А эта въ свою очередь можетъ пріобрѣсти такое психологическое значеніе, что въ обществѣ найдутся реальныя силы, которыя захотятъ связать новую правовую формулировку съ защитою своихъ интересовъ и будутъ энергично поддерживать это сначала чисто логическое стремленіе къ цѣльности и гармоніи правосознанія, чтобы подставить новую писаную конституцію старой. Можно ли отрицать историческую важность этой на половину самостоятельной эволюціи „словъ" и формулъ государственнаго права, которыя, такъ сказать, возвратнымъ ударомъ дѣйствуютъ уже на взаимныя отношенія реальныхъ силъ, борющихся въ обществѣ?

Опять таки я позволю себѣ историческій примѣръ. Мы ниже увидимъ съ достаточными подробностями, какъ конституція третьей республики, та самая конституція, которая является органическимъ закономъ современной Франціи, возникла въ 1875 г. изъ компромисса либераловъ орлеанисткаго лагеря и республиканцевъ. Потому то она и не начиналась, какъ бы того требовала логика, съ принципіальнаго провозглашенія республиканскаго строя, а наоборотъ, лишь въ чисто описательной формѣ изображала его главнѣйшіе органы и притомъ открывала возможность возвращенія къ монархическому режиму путемъ пересмотра конституціи. Но этой ублюдочной конституціей, остающейся въ главныхъ чертахъ и до сихъ поръ безъ измѣненія, завладѣла критика искреннихъ демократовъ и поставила своимъ требованіемъ рядъ существенныхъ поправокъ и модификацій, имѣющихъ цѣлью придать внутреннюю гармонію и дѣйствительно рес-

публиканскій характеръ органическимъ законамъ третьей республики. Уничтоженіе сената и даже уничтоженіе должности президента республики, усиленіе законодательной власти на счетъ исполнительной; расширеніе и преобразованіе всеобщей подачи голосовъ путемъ введенія referendum'a; избираемость, подсудность и смѣняемость представителей исполнительной и судебной властей и т. п., – всѣ эти требованія остаются пока pia desideria крайнихъ республиканцевъ. Но, представляя собою результатъ самостоятельной правовой мысли, которая оперируетъ надъ данной конституціей, даже независимо отъ тѣхъ чисто практическихъ соображеній,—насколько эта работа юридической логики въ состояніи передѣлать сама по себѣ упомянутую ублюдочную конституцію,—представляя, говорю я, въ началѣ проявленіе чисто идеальнаго развитія политическихъ принциповъ, эти кажущіеся пока утопическими планы радикальнаго пересмотра конституціи начинаютъ пріобрѣтать въ послѣднее время все большее и большее значеніе. Недаромъ наиболѣе энергичныя и передовыя партіи завладѣваютъ ими въ качествѣ обычныхъ параграфовъ своихъ программъ. Можно даже сказать, что это стремленіе крайнихъ демократовъ внести больше послѣдовательности и цѣльности въ писаную конституцію 1875 года увѣнчалось уже кой-какими частными успѣхами. Такъ, еще въ 1884 году оппортунистское министерство Ферри произвело подъ давленіемъ общественнаго мнѣнія этихъ республиканцевъ частичный пересмотръ черезчуръ монархической конституціи, который если и глубоко разочаровалъ своею умѣренностью искреннихъ демократовъ, все же имѣлъ тотъ результатъ, что замѣнилъ несмѣняемыхъ сенаторовъ выборными и объявилъ республиканскую форму правленія не подлежащею дальнѣйшему пересмотру. Какъ видите, логика внутренняго развитія правовой мысли рано или поздно врывается въ бумажныя конституціи и, толкая людей къ ихъ измѣненію во имя единства юридическаго міровоззрѣнія, измѣняетъ потомъ отчасти и фактическія отношенія силъ, борющихся за преобладаніе въ обществѣ.

Эти предварительныя объясненія казались намъ полезными въ особенности потому, что государственный строй современной Франціи, какъ онъ проявляется въ политической жизни страны, не настолько значительно отклоняется отъ „писаной конституціи“ третьей республики, чтобы мы могли поставить на задній планъ чисто бумажную формулировку этого, такъ называемаго французами „публичнаго права“. Оставляя пока въ сторонѣ нѣкоторыя оговорки, которыя мы сдѣлаемъ ниже, мы имѣемъ право

сказать, что въ общемъ практика политической жизни течетъ во Франціи по каналамъ той или другой дѣйствующей въ данный моментъ „писаной конституціи". Эта особенность французскаго государственнаго строя ярко обрисовывается, если сравнить его, напр., съ англійскимъ.

Изслѣдователямъ „публичнаго права" хорошо извѣстенъ тотъ интересный фактъ англійской государственной практики, который съ такою убѣдительностью прослѣживается въ деталяхъ хотя бы Фриманомъ въ его сочиненіи о „Ростѣ англійской конституціи", а именно, что эта конституція,

„наша конституція, — какъ выражается упомянутый авторъ, — никогда не была сочинена (собственно „сдѣлана", made) въ томъ смыслѣ, какъ это разумѣется по отношенію къ конституціямъ разныхъ другихъ странъ. Никогда не было такого момента, когда англичане представили бы свою политическую систему въ формѣ извѣстнаго торжественнаго акта, являющагося изложеніемъ отвлеченныхъ теорій или воспроизведеніемъ современной или прошлой системы другой націи [1]).

Поэтому, если строго держаться буквы закона различныхъ постепенно наслоявшихся документовъ и биллей, изъ которыхъ слагалась медленно англійская конституція, то очень значительная часть хотя бы современной парламентарной дѣятельности окажется основанною не на писаномъ правѣ, а на обычаѣ, практика же государственнаго управленія—сильно отклоняющеюся отъ юридической формулы. Въ самомъ дѣлѣ, на что бы уже, казалось, Англія есть страна парламентарнаго правительства par excellence или „правительства кабинета" *(government of cabinet)*, какъ любятъ выражаться сами англичане. И, однако, буква закона совершенно еще игнорируетъ самое существованіе кабинета министровъ. И министры, образующіе въ данный моментъ тотъ или другой кабинетъ, представляютъ собою, согласно писаной формулѣ, не вожаковъ и выразителей политики парламентарнаго большинства, — чѣмъ они являются фактически и на самомъ дѣлѣ,—а лишь „служителей короля" *(His Majesty's servants)*, законный характеръ которыхъ опредѣляется лишь тѣмъ, и только тѣмъ, что они приносятъ присягу въ качествѣ членовъ королевскаго совѣта (такъ называемаго, Privy Council).

Не то во Франціи. Здѣсь „торжественный актъ" провозглашенія конституціи, „писаной конституціи", совершается всякій разъ, какъ происходитъ болѣе или менѣе рѣзкое столкновеніе

[1]) E. A. Freeman, *Growth of the English Constitution;* Лондонъ, 1872. Ср. замѣчанія къ французскому переводу этого мѣста въ популярномъ руководствѣ конституціоннаго права: Louis Martin, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Парижъ. 1891, стр. 6—7.

реальныхъ силъ, борющихся въ обществѣ. И результаты этого столкновенія именно и выражаются въ сочиненіи новой конституціи, которая смѣщаетъ старую и имѣетъ цѣлью дать удовлетвореніе новой равнодѣйствующей враждующихъ политическихъ партій. Такимъ образомъ юридическая формула въ каждый данный моментъ представляетъ, если можно такъ выразиться, неподвижную точку привѣса, вокругъ которой можетъ колебаться политическій маятникъ, но не особенно отклоняясь отъ нея. И практика „публичнаго права" не отличается значительно отъ его теоретическаго выраженія. Вотъ еще одинъ лишній мотивъ необходимости изучать писаныя конституціи Франціи, когда дѣло заходитъ объ изображеніи ея государственнаго строя.

Начиная съ Великой революціи и по настоящее время Франція насчитываетъ 11 конституцій собственно, или даже 15, если прибавить къ нимъ нѣсколько законодательныхъ актовъ, не бывшихъ въ сущности новыми конституціями, но тѣмъ не менѣе произведшихъ серьезныя измѣненія въ публичномъ правѣ страны. *Первая* по времени это конституція, вотированная Учредительнымъ Собраніемъ 3 сентября 1791 г. и представляющая отправную точку революціоннаго законодательства, какъ начальный договоръ между націей и королемъ. *Вторая* чисто республиканская конституція, носящая дату 24 іюня 1793 г., обозначаетъ кульминаціонный пунктъ революціи, вводя непосредственное участіе народа въ изготовленіе законовъ. Но вскорѣ революція начинаетъ двигаться по нисходящей вѣтви параболы, и передъ нами *третья* конституція, конституція Директоріи, вотированная 5-го фруктидора III-го года республики (22 августа 1795 г.). Паденіе политическаго энтузіазма націи происходитъ со все большей и большей быстротой: генералъ Бонапартъ, ставъ у власти путемъ переворота 18 брюмера (9 ноября 1799 г.), вырабатываетъ, при помощи пресловутаго Свейеса, новую конституцію, *четвертую* по счету, одобренную націей 22-го фримера VIII-го года (13 декабря 1799 г.) и плохо скрывающую за своимъ сложнымъ quasi-республиканскимъ фасадомъ фигуру абсолютнаго Цезаря. Засимъ слѣдуютъ два крупные акта, которые можно было бы, въ сущности, считать за особыя конституціи: это—сенатусъ-консультъ 16-го термидора X-го года (4 августа 1802 г.), провозглашающій Бонапарта пожизненнымъ консуломъ; и сенатусъ-консультъ 28-го флореаля XII-го года (18 мая 1804 г.), вручавшій „правительство республики императору", т. е., попросту сказать, основывавшій имперію.

Паденіе Наполеона I влечетъ за собою новую конститу-

цію, *пятую*, или, такъ называемую, „хартію 1814 года“, октроированную возвратившимися въ „фургонѣ-союзниковъ“ Бурбонами, но сохранявшую часть политическихъ пріобрѣтеній 1789 года и клавшую во Франціи первое основаніе собственно, такъ называемаго, парламентарнаго режима. Эфемерное возвращеніе Наполеона въ періодъ „Ста дней“ вызываетъ въ 1815 г. къ жизни *шестую* конституцію, носящую названіе „Дополнительнаго акта къ конституціямъ Имперіи“ и освящающую, съ нѣкоторыми измѣненіями въ смыслѣ либерализма, принципы хартіи 1814 г. Эта конституція, составленная, какъ извѣстно, при дѣятельномъ участіи ревностнаго защитника парламентаризма, Бенжамжа Констана, была унесена вторымъ возвращеніемъ Бурбоновъ, пообѣщавшихъ было сначала внести либеральныя поправки въ октроированную хартію, но кончившихъ, въ лицѣ Карла X-го, знаменитыми „ордоннансами“, вызвавшими іюльскую революцію. И вотъ изъ баррикадъ выростаетъ *седьмая* конституція, такъ называемая, „хартія 1830 года“, которая, въ отличіе отъ предшествующей, была уже не октроирована монархомъ, а „исправлена“ представителями націи и „принята“ (accentée) „королемъ-гражданиномъ“, Людовикомъ Филиппомъ, провозгласившимъ ее 14 августа 1830 г. Возникшая изъ іюльскихъ баррикадъ конституція, отмѣчавшая господство цензовой парламентарной буржуазіи, и была похоронена на баррикадахъ же, а именно, въ февралѣ 1848 г.; ее смѣнила *восьмая* конституція, вотированная 4 ноября 1848 г. и означавшая торжество республиканскаго принципа и народнаго суверенитета.

Но вторая республика рухнула подъ ударами реакціи, послѣдовавшей за соціальной борьбой классовъ; и слѣдствіемъ coup d'Etat 2 декабря 1851 г. явилась призрачно-республиканская, а на самомъ дѣлѣ цезаристская, конституція 14 января 1852 г., *девятая* по счету, которая была преддверіемъ Второй Имперіи. Послѣдняя была и формально провозглашена сенатусъ-консультомъ 7 ноября 1852 г., который можно считать за своего рода конституціонный актъ. Минуя рядъ сенатусъ-консультовъ, обнародованныхъ въ 60-хъ годахъ и вносящихъ тѣ или другія частныя измѣненія въ публичное право Второй имперіи, мы встрѣчаемся съ новой конституціей, *десятой*, при самомъ концѣ царствованія Наполеона, когда значительныя модификаціи государственнаго строя, возвращавшія Францію къ парламентарному режиму, были сведены въ одно сенатусъ-консультомъ 20 апрѣля 1870 г. и подтверждены народнымъ плебисцитомъ 8 мая того же года, стало быть, всего за два мѣсяца съ небольшимъ до франко-прусской войны.

Когда Вторая имперія потонула въ крови и грязи, начинается рядъ временныхъ законодательныхъ актовъ, фактически утверждающихъ республику, пока, наконецъ, республиканская форма правленія не была провозглашена, если и отчасти косвеннымъ, то достаточно опредѣленнымъ способомъ, 30 января 1875 г., т. е. въ тотъ день, когда была вотирована поправка Валлона относительно выбора президента республики. Эта формула, вмѣстѣ съ другими законодательными актами, вотированными въ томъ же 1875 г., и составляетъ нынѣ дѣйствующую конституцію третьей республики, по счету *одиннадцатую*.

Всматриваясь въ эту длинную серію быстро смѣнявшихъ одна другую конституцій Франціи, я не могу отказаться отъ метафоры, которая сама собою напрашивается подъ перо. Всѣ эти конституціи, возникавшія чаще всего среди крупныхъ общественныхъ потрясеній и являвшіяся бумажнымъ выраженіемъ столкновенія крайне реальныхъ политическихъ силъ, напоминаютъ слои лавы различныхъ эпохъ, которые остаются застывшими или еще только застывающими памятниками колоссальныхъ изверженій. Въ каждый данный моментъ извѣстная часть этихъ вулканическихъ напластованій представляется какъ бы окончательно оформившеюся и затвердѣвшею: ихъ прорѣзываютъ рѣки; на нихъ возникаютъ цвѣтущія поля и выростаютъ рощи; ихъ покрываютъ человѣческія жилища; къ ихъ составу, ихъ очертанію приспособляется вся могучая жизнь, кишащая на поверхности. Но прислушайтесь хорошенько: вулканическая почва все еще глухо дрожитъ; отъ времени до времени раздаются отдаленные раскаты подземныхъ, неустанно работающихъ силъ; все напоминаетъ вамъ, что вулканъ еще не угасъ, и все предостерегаетъ васъ противъ чрезмѣрной увѣренности въ окончательной неподвижности застывшихъ слоевъ. Изучая ихъ, вы изучаете вмѣстѣ съ тѣмъ и состояніе вулканическихъ силъ въ прошломъ и пріучаетесь къ мысли о возможности ихъ взрыва въ будущемъ. Историческое изслѣдованіе французскихъ конституцій представляетъ аналогичный процессъ: повидимому застывшія, „слова, слова, слова“ публичнаго права вдругъ начинаютъ жечь васъ, когда вы вдвигаете ихъ въ обстановку прошлыхъ событій и припоминаете, какимъ страшнымъ жизненнымъ столкновеніямъ между нѣкогда дѣйствовавшими людьми и боровшимися партіями соотвѣтствуетъ та или иная конституціонная формула. Сквозь абстрактныя, по необходимости, формулы государственнаго строя то и дѣло прорывается игра живыхъ общественныхъ силъ.

Этюдъ, предлагаемый читателю, не представляетъ, однако,

собою собственно историческаго изслѣдованія французскаго „публичнаго права". Онъ задается, главнымъ образомъ, цѣлью изобразить государственный строй современной Франціи. Но само собою разумѣется, что, оставляя въ сторонѣ подробную эволюцію государственнаго права, авторъ считаетъ полезнымъ и даже необходимымъ остановиться на нѣкоторыхъ историческихъ основахъ его, которыя могутъ лучше объяснить функціонированіе современныхъ учрежденій. И, прежде всего, необходимо познакомить читателя съ главнѣйшими принципами конституціоннаго права Франціи, провозглашенными во время первой революціи и въ большей или меньшей степени явно или въ формѣ подразумѣвающихся положеній, вошедшими въ сознаніе страны и въ область „публичнаго права" [1]). Это, такъ называемые въ политической литературѣ и полемикѣ партій,—„принципы 1789 г.".

Такимъ образомъ, мы познакомимъ читателя сначала съ этими принципами и ихъ вліяніемъ на строй пореволюціонной Франціи: то будетъ первая, общая часть нашего изслѣдованія. Затѣмъ мы разсмотримъ нынѣ дѣйствующую конституцію 1875 г. и функціонированіе въ ея рамкахъ современныхъ государственныхъ учрежденій: это будетъ вторая, болѣе спеціальная, часть нашей работы.

---

[1]) Во избѣжаніе усложненія этого этюда, имѣющаго, главнымъ образомъ, популярный характеръ, я употребляю термины „публичное" или „государственное" право и „конституціонное право" почти какъ синонимы. Во всякомъ случаѣ, какъ говоритъ Эсмэнъ, одинъ изъ лучшихъ знатоковъ права во Франціи, „конституціонное право есть основная часть публичнаго права: всѣ другія отрасли этого права предполагаютъ его существованіе". См. A. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*; Парижъ, 1903 г., 3-е изд., стр. 1 „введенія".

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

Принципы 1879 г. и ихъ отраженіе въ государственномъ строѣ пореволюціонной Франціи.

ГЛАВА I.

Провозглашеніе правъ человѣка и гражданина: народный суверенитетъ и свобода личности.

Конституція третьей республики отличается, сказали мы, своимъ фактическимъ дѣловымъ характеромъ, исключающимъ какъ отвлеченныя разсужденія, такъ и упоминаніе объ общихъ правовыхъ принципахъ. Она, напр., не только не даетъ знаменитаго „Провозглашенія правъ человѣка и гражданина", которое съ такими или иными измѣненіями воспроизводится въ трехъ первыхъ конституціяхъ Франціи, но нѣма даже относительно, такъ называемыхъ, „гарантій правъ" личности, формулированныхъ во всѣхъ другихъ французскихъ конституціяхъ. Мы увидимъ ниже причины этой аномаліи. Во всякомъ случаѣ мы должны подчеркнуть здѣсь то обстоятельство, что не таковъ характеръ французскаго „публичнаго права" вообще, и что конституціи Франціи тѣмъ и отличаются, въ особенности, отъ соотвѣтственныхъ политическихъ памятниковъ прочихъ странъ, что провозглашеніе общихъ принциповъ играетъ важную роль въ конституціонныхъ формулахъ. Таковъ уже духъ французской націи, которая частныя или мѣстныя и историческія явленія права очищаетъ отъ ихъ спеціальныхъ особенностей и выражаетъ ихъ въ абстрактной общечеловѣческой формѣ, возводя ихъ въ рангъ какъ бы личныхъ и незыблемыхъ законовъ человѣческаго общества. Эта черта французскаго правосознанія особенно ярко проявилась въ періодъ первой революціи, въ тотъ періодъ творческаго энтузіазма, который даже скептическій Ренанъ назвалъ эпохой „божественной лихо-

радки, овладѣвшей Франціею". Дѣйствительно, историки конституціоннаго права знаютъ тѣ мѣстные и историческіе прецеденты, равно какъ тѣ идеи различныхъ писателей по политическимъ вопросамъ, которыя были источниками современнаго публичнаго права [1]). Но кто бросилъ въ міръ основанныя на этихъ прецедентахъ и на этихъ идеяхъ формулы, которыя проникли въ сознаніе всѣхъ цивилизованныхъ народовъ, кто, какъ не французы первой революціи, придавшіе мѣстному и историческому всеобщій и обязательный характеръ? Въ самомъ дѣлѣ, ни для кого не тайна, что исторически выработавшаяся конституція Англіи дала богатый фактическій матеріалъ для обсужденія вопросовъ свободнаго политическаго строя. Съ другой стороны, писатели и публицисты XVIII-го вѣка, оперировавшіе надъ этимъ матеріаломъ, вдохновлялись положеніями своихъ предшественниковъ и учителей, начинавшихъ уже съ XVII-го вѣка (а въ сущности, въ отрывочномъ видѣ еще съ среднихъ вѣковъ) создавать „школу естественнаго и международнаго права" (école du droit de la nature et du droit des gens), какъ называетъ ее Эсмэнъ, наиболѣе крупными представителями которой были Гроцій, Гоббсъ, Пуфендорфъ, Локкъ, Больди, Ваттель, Мабли, Монтескье, Руссо. Наконецъ, въ нѣкоторыхъ конституціяхъ, освобождавшихся отъ англійскаго ига штатовъ сѣверной Америки уже были формулированы основныя положенія современнаго права и даже съ достаточно общимъ и философскимъ характеромъ. Не говоритъ-ли, напр., провозглашеніе правъ, фигурирующее въ конституціи Южной Каролины, о томъ, что „необходимо часто обращаться къ основнымъ принципамъ, чтобы сохранить неоцѣненныя выгоды свободы"? [2]). Но надо было явиться людямъ великой французской революціи, чтобы воедино сплавить на огнѣ идейнаго энтузіазма всѣ эти разрозненные, и фактическіе, и идейные прецеденты и дать міру какъ бы вѣчные лозунги права и справедливости, не ограничивающіеся ни временемъ, ни мѣстомъ, ни національностью. Во время дебатовъ, происходившихъ въ національномъ собраніи въ первыхъ числахъ августа 1789 г. по вопросу, составлять ли или не составлять общее „Провозглашеніе правъ человѣка и гражданина", въ качествѣ введенія къ конституціи, одинъ изъ членовъ собранія, нѣкто Дюпоръ (Duport) съ могучею энергіею убѣжденія выразилъ міровое значеніе подобнаго акта.

---

[1]) См. напр., уже цитированное нами популярное произведеніе: Louis Martin, *Précis élémentaire* etc.

[2]) Esmein, l. c., стр. 394.

Нельзя уклониться,—говорилъ онъ,—отъ составленія такихъ Декларацій подъ тѣмъ предлогомъ, что общество измѣняется. Именно если бы оно не было подвержено революціямъ, то тогда достаточно было бы сказать, что люди должны подчиняться законамъ. Но вы бросили вашъ взоръ гораздо дальше; вы постарались предвидѣть всевозможныя перемѣны; наконецъ, вы захотѣли дать Декларацію, которая подходила бы всѣмъ людямъ и всѣмъ націямъ. Таково обязательство, которое вы приняли на себя предъ лицомъ всей Европы. Здѣсь нечего бояться высказать истины всѣхъ временъ и всѣхъ народовъ [1].

Конечно, мы теперь въ состояніи разобраться въ философскихъ и практическихъ преувеличеніяхъ этого взгляда на „Провозглашеніе правъ человѣка и гражданина“ [2]), какъ на нѣчто, безусловно общее и вѣчное. Но о метафизичности воззрѣнія, приписывающаго абсолютное значеніе политическимъ (да и всякимъ другимъ) „истинамъ“, писалось довольно. Не надо впадать и въ другую крайность и, на подобіе мыслителей реакціонной исторической школы, отрицать великій смыслъ такихъ міровыхъ формулъ, которыя, если и не могутъ считаться абсолютными „истинами“—да и есть ли что абсолютнаго—для развивающагося человѣка и прогрессирующаго общества, то за то являются необходимыми—относительными (или если хотите, субъективными) истинами цѣлаго историческаго періода. Въ самомъ дѣлѣ, развѣ принципы, заключающіеся въ „Провозглашеніи правъ человѣка и гражданина“, не представляютъ досихъ поръ, по крайней мѣрѣ, въ извѣстныхъ своихъ проявленіяхъ, высшей ступени правового сознанія, до какой только могло подняться современное человѣчество, и развѣ они не должны служить маякомъ для странъ, только что высвобождающихся изъ-подъ гнета историческихъ традицій и формъ политическаго насилія? А что же сказать о великомъ историческомъ значеніи „Провозглашенія“ для тогдашняго состоянія Франціи и Европы, которыя только еще рвались къ раскрѣпощенію отъ феодальнаго и абсолютнаго рабства? Я позволю себѣ привести по этому поводу очень справедливую, какъ мнѣ кажется, мысль одного изъ новѣйшихъ историковъ революціи, который, цитировавъ знакомое уже намъ мѣсто изъ рѣчи Дюпора (Duport), гдѣ говорится объ обязательствѣ, принятомъ на себя французскими революціонерами передъ Европой, продолжаетъ:

Это обязательство революція выполнила „Провозглашеніемъ правъ“ Химера, скажутъ намъ, химера и пустая абстракція! Вовсе нѣтъ, если только припомнить,—какъ мы уже констатировали это съ Барнавомъ,—что экономи-

[1]) Esmein, стр. 395—396.

[2]) Когда говорится о „Провозглашеніи“, то разумѣется, по большей части, первое, 1789 г. Есть, какъ извѣстно, еще второе, болѣе радикальное, но менѣе извѣстное „Провозглашеніе“ 1793 г.

ческія и политическія условія, изъ которыхъ выросла во Франціи революція, были осуществлены въ различныхъ степеняхъ и во всѣхъ прочихъ странахъ Европы. Повсюду въ скрытомъ и неодинаково напряженномъ состояніи назрѣвала европейская революція, и единственнымъ средствомъ для Франціи координировать и оживить эту всеобщую революцію именно и было дать всеобщую формулу своему собственному движенію. Повсюду, въ силу своей собственной исторической эволюціи, народы въ концѣ XVIII вѣка были готовы требовать своихъ правъ,—отстаивать свое человѣческое достоинство; и французская революція обнаружила великое историческое пониманіе, призвавъ къ жизни общечеловѣческимъ лозунгомъ уже готовое человѣчество. Никогда она не была исполнена столь грандіознаго и доблестнаго реализма, какъ въ ту минуту, когда провозгласила свой высокій идеалъ: „люди рождаются и остаются свободными и равными въ правахъ“. Цѣль всякой политической ассоціаціи состоитъ въ охраненіи естественныхъ и неотчуждаемыхъ правъ человѣка. Эти права суть: свобода, собственность, безопасность и сопротивленіе насилію. „Принципъ всякой верховной власти, по существу, лежитъ въ націи. Никакая корпорація, никакая личность не могутъ располагать властью, не вытекающею самымъ яснымъ образомъ изъ націи. Законъ есть выраженіе всеобщей воли. Всѣ граждане имѣютъ право способствовать лично или черезъ своихъ представителей его выработкѣ. Законъ долженъ быть одинъ и тотъ же для всѣхъ, покровительствуетъ ли онъ или наказываетъ. Всѣ граждане, являясь равными въ его глазахъ, имѣютъ одинаковый доступъ ко всѣмъ постамъ, мѣстамъ и должностямъ, соразмѣрно со своими способностями, и безъ всякаго другого различія, кромѣ вытекающаго изъ ихъ добродѣтелей и талантовъ“ [1]).

Только что приведенная цитата удобна въ томъ отношеніи, что въ послѣдней своей части дословно воспроизводитъ наиболѣе яркіе параграфы изъ „Провозглашенія правъ“ и даетъ намъ возможность, не входя пока въ подробности, обратить сейчасъ же вниманіе читателей на самыя существенныя стороны этого великаго историческаго документа. Вотированный національнымъ собраніемъ 18—27 августа 1789 г., онъ сдѣлался со всѣми своими семнадцатью статьями введеніемъ къ конституціи 1791 г., и, несмотря на многократные возвраты реакціи, остается существеннымъ элементомъ правового сознанія современной Франціи (и большинства Европы). Внутренняя сила этого документа, его, если можно такъ выразиться, центральная ось упирается, словно въ два полюса, въ два основные принципа: одинъ изъ нихъ это верховная власть, суверенитетъ (souveraineté) народа; другой—права человѣческой личности. Выражаясь такъ, я употребляю не простую метафору: между народнымъ самодержавіемъ и правами личности есть извѣстная полярная противоположность, извѣстная антиномія, которая разрѣшается системой равновѣсія между требованіями всемогущей народной воли и правомъ человѣческой личности на сча-

[1]) Jean Jaurès, *La Constituante* (1789—1791); Парижъ, безъ обозначенія даты (1901?), стр. 305—306 (составляетъ первый томъ „Histoire socialiste“).

стье и развитіе. Великій историческій вопросъ объ отношеніяхъ между обществомъ и индивидуумомъ, конечно, представляетъ собою очень сложную задачу, которая не можетъ быть окончательно рѣшена никакой собственно политической комбинаціей въ рамкахъ современнаго классового строя, основаннаго на борьбѣ группъ и особей [1]). Но историческій документъ, занимающій насъ сейчасъ, является во всякомъ случаѣ одной изъ самыхъ интересныхъ и удачныхъ попытокъ примирить два элемента политическаго союза: каждую отдѣльную личность и все противополагающееся ей общество.

Возьмемъ сначала принципъ народнаго суверенитета. Юристы вамъ скажутъ, что всякій крупный политическій союзъ „предполагаетъ существованіе общей воли, возвышающейся надъ отдѣльными волями, существованіе власти, обладающей правомъ приказывать и заставлять себѣ повиноваться съ цѣлью поддержанія порядка внутри общежитія“ [2]). И эту „общественную власть“, имѣющую принудительный характеръ, они назовутъ „верховной властью“ или „суверенитетомъ“. Мало того, они укажутъ вамъ на юридическую или моральную личность, на „идеальнаго и постояннаго субъекта или носителя“ этой власти, а именно, „государство, которое сливается такимъ образомъ съ самой верховною властью“ [3]). Не предрѣшая самихъ формъ этой власти, этого государства, но анализируя его понятіе, юристы современной Европы предъявятъ къ нему, между прочимъ, то требованіе, чтобы „государственная власть, суверенитетъ“ функціонировалъ исключительно въ интересахъ всѣхъ гражданъ“. И какъ доказательство того, что такое требованіе вытекаетъ изъ самой природы государства, они укажутъ, что такое требованіе вытекаетъ изъ самой природы государства, они укажутъ, что люди „поставляютъ субъектомъ власти фиктивное лицо, отличное отъ всѣхъ индивидуумовъ, составлящихъ націю, отличное отъ представителей магистратуры и отъ властителей въ той же степени, какъ и отъ простыхъ гражданъ“ [4]). Но

---

[1]) Это, напр., ясно сознавалъ Прудонъ, ошибка котораго лишь заключалась въ стремленіи рѣшать черезчуръ часто эту глубокожизненную антиномію абстрактнымъ принципомъ „анархіи“. Ср. P. J. Proudhon, *Idée génerale de la Révolution au XIX-e siècle;* Парижъ, 1.851, стр. 283 и его же *Théorie de l'Impôt* Парижъ, 1.861, стр. 9.

[2]) См. J. — B. Simonet, *Traité élémentaire de droit public et administratif;* Парижъ, 1897, 3-е изд., стр., 1.

[3]) Esmein, l. c., стр. 1.

[4]) Esmein, стр. 2.

сами же прибавятъ, что такое понятіе представляетъ собою лишь „медленно выработавшійся продуктъ цивилизаціи“, характеризуетъ лишь „современное право“; но что „долго и часто“ суверенитетъ смѣшивается съ „властителемъ“. Въ республикахъ античнаго міра граждане, правда, уже доработались до обособленія этихъ двухъ понятій. Средневѣковые теологи въ борьбѣ церкви съ государствомъ выставили тезисъ народнаго суверенитета. Въ XV и XVI вв. Франція выдвинула цѣлый рядъ, такъ называемыхъ, „монархомаховъ“ или писателей, боровшихся противъ королевской власти во имя принциповъ народнаго самодержавія. Но эта школа скоро потеряла свой кредитъ въ странѣ; и, когда за періодомъ разложенія феодальной власти, наступила эпоха организаціи абсолютной монархіи, отожествленіе короля и государственнаго суверенитета достигло своей высшей точки, за которой идти дальше было некуда. Не приписывались ли Людовику XIV слова: „государство, это — я“? И политическая теологія Боссюэта не доказывала ли подробно какъ разъ этотъ афоризмъ, выдвигая библейскіе аргументы? Читайте его „Политику, выведенную на основаніи подлинныхъ словъ Священнаго Писанія“, хотя бы, напр., шестую книгу:

... Все государство заключается въ особѣ монарха. Въ немъ вся мощь. Въ немъ воля всего народа. Лишь онъ одинъ долженъ направлять все къ общему благу... Въ немъ разумъ, управляющій государствомъ. Тѣ, кто думаютъ служить государству инымъ путемъ, чѣмъ, служа монарху и повинуясь ему, присваиваютъ себѣ часть королевской власти: они возмущаютъ общественное спокойствіе... Король смотритъ издали и съ высоты: поэтому, должно вѣрить, что и видитъ онъ лучше; и ему слѣдуетъ повиноваться безропотно, ибо ропотъ предрасполагаетъ къ возмущенію... Льстить народу, дабы отдѣлить его отъ интересовъ короля, значитъ вести противъ него самую жестокую изъ всѣхъ войнъ и къ прочимъ praзламъ прибавить еще возмущеніе. Да возненавидятъ народы... всѣхъ тѣхъ, кто дѣлаетъ видъ, будто бы любитъ ихъ, нападая въ то же время на ихъ короля... Вѣрноподданный любитъ своего короля, какъ общественное благо, какъ спасеніе всего государства, какъ воздухъ, которымъ дышетъ, какъ свѣтъ своихъ очей, какъ жизнь свою и даже больше, чѣмъ жизнь... Власть королей священна... и нѣтъ ничего столь прямо основаннаго на словѣ Божіемъ, какъ повиновеніе законной власти ихъ, къ чему обязываетъ насъ принципъ религіи и совѣсти [1]).

Въ другихъ книгахъ „Политики“ теоретикъ абсолютизма еще ярче подчеркиваетъ „божественное право“ королей и доходитъ до такого энтузіазма къ монархіи, что Поль Жанэ выну-

[1]) *Politique tireé des propres paroles de l'Ecriture sainte;* книга VI, параграфы 1-й и 2-й, т. XXIV „oeuvres complètes, de Bossuet (изд. F. Lachat); Парижъ, 1864, стр. 7—9, passim.

жденъ по этому поводу отыскивать нѣчто аналогичное этому „идолопоклонству передъ монархическою властью“ лишь въ религіи браминовъ, напр.:

...Какъ въ Богѣ соединены всякія совершенства и всякія добродѣтели, такъ все могущество отдѣльныхъ лицъ соединено въ особѣ монарха. Что за величіе въ этомъ одномъ человѣкѣ, могущемъ вмѣщать въ себѣ столько всего... По истинѣ, божественное начало проникаетъ государя и внушаетъ страхъ народу [1]).

Замѣтимъ, однако, что на послѣднія слова точно умышлено откликается другой современникъ Людовика XIV, Паскаль, которому его монархическія и католическія воззрѣнія не всегда мѣшали проявлять безпощадную силу анализа:

Привычка видѣть королей въ сопровожденіи тѣлохранителей, барабановъ, офицеровъ и всѣхъ тѣхъ вещей, которыя гнутъ человѣческую машину въ сторону почтенія и благоговѣйнаго ужаса, производитъ то дѣйствіе, что виду монарха и тогда, когда его встрѣчаешь порою одного и безъ всякой такой свиты вызываетъ въ подданныхъ чувство почтенія и ужаса, потому что не отдѣляетъ въ мысли его особу отъ свиты, обыкновенно его сопровождающей. И вотъ свѣтъ, не знающій, что такое дѣйствіе коренится въ упомянутомъ обычаѣ, полагаетъ, что оно, наоборотъ, вытекаетъ изъ самой природы короля; отсюда лова: „уже на его лицѣ отражается характеръ Божества“ и т. п. [2]).

Какъ бы то ни было, лишь писателямъ XVIII вѣка, подготовившимъ идейные элементы революціи, и самимъ дѣятелямъ переворота удалось навсегда оторвать понятіе верховной власти отъ понятія монарха и подставить вмѣсто принципа королевскаго самодержавія принципъ народнаго верховенства. Это и было ярко выражено въ знаменитомъ „Провозглашеніи правъ человѣка и гражданина“, обстоятельство тѣмъ болѣе замѣчательное, что ни энциклопедисты, ни люди 1789 г. не были, собственно говоря, республиканцами, и ни теорія, ни практика не шли вначалѣ дальше задачи „реформировать монархію“ [3]). Но этотъ рѣшительный шагъ лежалъ и въ логикѣ фактовъ, и въ логикѣ правового сознанія, и онъ былъ сдѣланъ: отнынѣ самодержецъ-народъ, несмотря на кажущіяся историческія отклоненія, навсегда смѣнилъ для пореволюціонной Франціи самодержца-мо-

---

[1]) *Politique tirée de l'Ecriture;* книга II, параграфъ 1-й; и книга V, параграфъ 4-й.

[2]) *Pensées*, V, 8, стр. 270 гашеттовскаго изданія „Oeuvres completes de Blaise Pascal“, т. I; Парижъ, 1899.

[3]) Читателя, которому только что сказанное можетъ показаться парадоксальнымъ, отсылаю, между прочимъ, къ сочиненіямъ: Edme Champion, *La France d'après les Cahiers de 1789;* Парижъ, 1897, стр. 236 и слѣд.:—и: A. Aulard, *Histoire politique de la Révolution française;* Парижъ, 1901, стр. 2 и слѣд. — Ср. мой этюдъ: *Послѣдніе труды о происхожденіи современной Франціи* въ февральской книжкѣ „Русскаго Богатства“ за 1902 г., особенно стр. 112—118.

нарха [1]). Я позволю себѣ процитировать здѣсь спокойнаго и серьезнаго специалиста, котораго нельзя заподозрить ни въ какихъ агитаціонныхъ стремленіяхъ:

Самымъ важнымъ принципомъ, провозглашеннымъ французской революціей, былъ принципъ народнаго суверенитета (souveraineté nationale). Всѣ наши, хотя и столь различныя, конституціи, за исключеніемъ хартіи 1814 г. признали его и взяли за основаніе. Мало-по-малу онъ обошелъ весь свѣтъ; и тамъ, гдѣ водворился, стремится глубоко измѣнить учрежденія, вытекающія изъ другого источника и принятыя въ то же время современными націями: представительное правленіе и парламентарное правленіе. Этой мощью своею онъ обязанъ тому, что представляетъ собою простую идею, отвѣчающую вмѣстѣ съ тѣмъ инстинктамъ справедливости и равенства, которые коренятся въ самомъ основаніи души человѣка. Принципъ этотъ сводится, дѣйствительно, къ слѣдующему положенію: верховная власть у извѣстнаго народа заключается въ организмѣ всей націи и не можетъ пребывать нигдѣ кромѣ [2]).

Или, какъ говоритъ другой писатель, изслѣдовавшій постепенный ростъ „революціоннаго духа" наканунѣ переворота и схватившій его общую эволюцію въ ея среднихъ, но тѣмъ болѣе могущественныхъ, проявленіяхъ:

Голосъ Свейеса, провозгласившаго, что третье сословіе было въ политической области *ничѣмъ*, а должно быть *всѣмъ* (январь—февраль 1789 г.), былъ какъ бы призывной трубой, при звукѣ которой рухнуло все, что оставалось еще отъ Франціи прошлаго; и отнынѣ, за старой разваливавшейся церковью и за умиравшей королевской властью, за низверженными парламентами и на обломкахъ привиллегій вдругъ появилась въ полномъ блескѣ нація, чье имя, произнесенное на слѣдующій день послѣ смерти Людовика XIV, часто повторялось съ этихъ поръ, но чье лицо оставалось пока еще въ тѣни [3]).

Стоитъ, дѣйствительно, бросить самый бѣглый взглядъ на политическую исторію Франціи со времени великаго переворота и подвергнуть поверхностному анализу различныя конституціонныя формулы, въ которыхъ страна выражала свое государственное право, чтобы видѣть во всемъ и повсюду могущественное вліяніе начала народнаго суверенитета. Оно порою затемнялось, порою лицемѣрно парализовалось софизмами конституцій, водворявшихъ временно деспотическую власть, изрѣдко открыто отрицалось. Но всегда и послѣ всѣхъ этихъ временныхъ пораженій

---

[1]) Въ этомъ смыслѣ подготовляющая роль Руссо громадна. И, несмотря на то, что самъ онъ считалъ „демократическое правленіе настолько „совершеннымъ", что оно могло годиться лишь для „народа боговъ", а не для простыхъ смертныхъ, его страстная проповѣдь свободы и равенства и не менѣе страстная борьба противъ общественныхъ привиллегій и несправедливостей, въ концѣ концовъ, подорвали въ умахъ его учениковъ монархическій принципъ. Ср. Aulard, l. c., стр. 10—11.

[2]) Esmein, стр. 171.

[3]) Félix Rocquain *L'esprit révolutionnaire avant la Révolution* (1715—1789); Парижъ, 1878, стр. 485.

принципъ народнаго суверенитета проявлялся съ еще большей энергіей; и можно сказать, что въ концѣ концовъ, онъ сознательно или безсознательно проникаетъ политическое міровоззрѣніе современнаго француза. Народъ, „нація" остается носителемъ высшей государственной власти, которая является, въ извѣстномъ смыслѣ, неотдѣлимымъ аттрибутомъ всей совокупности гражданъ. Такъ, монархическая конституція 1791 г. говоритъ ясно: „верховная власть едина, нераздѣльна, неотчуждаема, непросрочима (imprescriptible); она принадлежитъ націи" [1]). Такъ, республиканская конституція 1848 г. повторяетъ почти буквально; „верховная власть заключается въ совокупности французскихъ гражданъ. Она неотчуждаема и непросрочима" [2]). Самъ цезаризмъ вынужденъ на почвѣ Франціи, взрытой огненнымъ плугомъ революціи, драпироваться въ принципъ народнаго суверенитета. Напримѣръ, уже упомянутый нами выше сенатусъ-консультъ 28-го флореаля XII года, основывая имперію, въ тоже время пытается представить эту узурпацію власти у народа, какъ простое назначеніе особаго высшаго сановника республики: „правленіе республикой ввѣряется императору, который получаетъ титулъ императора французовъ" [3]). И порою теперь еще вы можете видѣть старыя золотыя и серебряныя монеты, на одной сторонѣ которыхъ красуется надпись „Французская республика", а на другой—античный профиль корсиканца и слова „Императоръ Наполеонъ". И точно также конституція 14-го января 1852 г., закладывая фактическій фундаментъ Второй имперіи, содержитъ слѣдующія написанныя „чернымъ по бѣлому слова" (лучше бы, пожалуй, сказать чернымъ по красному, припомнивъ кровь, пролитую на парижскихъ бульварахъ и въ провинціи рыцарями декабрьской ночи): „Правленіе французской республикой ввѣряется на десять лѣтъ принцу Людовику-Наполеону Бонапарту, настоящему президенту республики" [4]), причемъ прибавляется даже лицемѣрная фраза: „президентъ республики отвѣтственъ предъ французскимъ народомъ, къ которому онъ всегда имѣетъ право аппелировать" [5]).

[1]) См. сборникъ текстовъ французскихъ конституцій съ историческимъ введеніемъ: Léon Duguit et Henry Monnier, *Les constitutions es les principicales lois politiques de la France depuis 1789*; Парижъ, 1898, стр. 7. (Constit. du 3 seps. 1791, titre III, art. 1-er).

[2]) Ibid., стр. 234. (Consit. du 4 nov. 1898, chap. premier, art. 1—er).

[3]) Ibid., стр. 144—145. (Senatus-cousulte organique du 28 Floréal an XII, Titre premier, art. 1-er).

[4]) Ibid., стр. 275. (Constit. du 14 janv. 1852, Titre II, 2).

[5]) Iblb., (titre III, 5).

Даже наслѣдственная монархія въ пореволюціонной Франціи принуждена прибѣгать къ фикціи, стараясь установить свою связь съ принципомъ народнаго суверенитета. Опять таки конституція 1791 г. считаетъ короля наслѣдственнымъ *представителемъ* націи (наравнѣ съ Законодательнымъ корпусомъ), называетъ его „первымъ должностнымъ лицомъ государства" (le premier fonctionnaire public) [1]) и если не и даетъ націи прямого права отрѣшать монарха отъ этой должности, то пускаетъ въ ходъ юридическую уловку, ведущую фактически къ тому же результату. За извѣстныя дѣйствія король „считается отрекшимся отъ престола" [2]) и „послѣ формальнаго или легальнаго отреченія переходитъ въ классъ простыхъ гражданъ и тогда можетъ быть обвиненъ и судимъ, какъ и они, за поступки, совершенные имъ послѣ отреченія" [3]). Правда, хартія 1814-го года, — единственная въ этомъ смыслѣ изъ всѣхъ французскихъ конституцій,—не признавала принципа народнаго суверенитета и говорила объ октроированіи свободы королемъ. Но надо читать Сэнтъ-Уанскую „декларацію" Людовика XVIII-го отъ 2-го мая 1814 г., чтобы видѣть, къ какой казуистикѣ прибѣгалъ этотъ сообразительный Бурбонъ, чтобы ухитриться сѣсть на престолъ Франціи на основаніи временной конституціи, вотированной Сенатомъ Имперіи, и въ то же время заявить о своемъ правѣ не принять ея окончательно, а замѣнить новой уже октроированной конституціей [4]). Съ другой стороны, здѣсь не мѣшаетъ припомнить интересную мысль Луи-Блана, показывающую, что, въ сущности, и хартія 1814 г. покоилась если не юридически, то фактически на началѣ народнаго суверенитета. Историкъ „Десяти лѣтъ" объясняетъ въ введеніи къ этой книгѣ сравнительную легкость воцаренія Бурбоновъ тѣмъ именно, что буржуазія, продѣлавшая начальныя фазы Великой революціи во имя народнаго суверенитета, но остановленная въ своемъ „восходящемъ шествіи" къ политическому и соціальному могуществу терроромъ и Наполеономъ, временно искала

такой власти, которая нуждалась бы въ ней, не могла бы обойтись безъ ея поддержки и даже покровительства, т. е. власти, лишенной внутренней силы, блеска, національнаго характера, наконецъ, прочныхъ корней. Что дѣлало монархію Бурбоновъ желательной для буржуазнаго класса, такъ это

---

1) Décret du 12 sept. 1791, § III, art. 3.

2) Constit. du 3 sept. 1791, titr III, chap. II, sect. prem., art. 5—7.

3) Art. 8.

4) Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*; Парижъ, 1893, стр. 5—6.

именно самая слабость подобной монархіи, а въ особенности ея новизна; ибо *она, сколько бы не считала себя монархіей Капетинговъ, родилась лишь 21 января* (день казни Людовика XVI-го. Н. К.)[1].

Какъ бы то ни было, какъ только Бурбоны приняли въ серьезъ свою роль раздаятелей и отбирателей конституціонныхъ свободъ и устами министра Полиньяка провозгласили „право власти охранять свою безопасность“ внѣ законовъ, ибо „это право предшествуетъ“ якобы „всѣмъ законамъ“ (préexistant aux lois), то нація отвѣтила на эти притязанія іюльской революціей; и арлу X-му пришлось удалиться въ Англію, чтобы на досугѣ обдумывать значеніе принципа народнаго суверенитета. Этотъ принципъ легъ,—правда въ подразумѣвающейся формѣ,—въ основаніе хартіи 1830 г., которая, какъ уже видѣлъ читатель, была „исправлена“ представителями націи и „принята“ Людовикомъ-Филиппомъ. И не мѣшаетъ, можетъ быть, прибавить, что формальное провозглашеніе принципа было отклонено лишь благодаря интригамъ и софистическимъ рѣчамъ орлеанистовъ въ палатѣ депутатовъ, которая отвергла предложеніе Персиля воспроизвести два параграфа конституціи 1791 г. подъ тѣмъ предлогомъ, что верховная власть націи разумѣется молъ, сама собой, и что достаточно лишь вычеркнуть оскорбительное введеніе къ хартіи 1814 г., гдѣ говорится объ „октроированіи французамъ правъ, которыя принадлежатъ имъ по существу“[2]). Уже масса эпитетовъ, рисующихъ гражданскія доблести новаго короля,— „король-гражданинъ“, „лучшая изъ республикъ“ и т. п.,—показываетъ, что идея народнаго суверенитета не была чужда іюльской революціи. Или, какъ говоритъ историкъ республиканской партіи при Людовикѣ-Филиппѣ:

Не въ силу какого-либо принадлежащаго ему права, не *потому что* Бурбонъ, а *хотя и* Бурбонъ, герцогъ Орлеанскій былъ призванъ на престолъ. Онъ заключаетъ настоящій договоръ съ страной... И онъ договаривается даже не съ палатой, а съ вооруженнымъ народомъ. Онъ продѣлалъ знаменитую поѣздку верхомъ на лошади въ Парижскую ратушу, чтобы получить народную инвеституру, согласіе народа, еще стоявшаго на баррикадахъ. Съ точки зрѣнія права, онъ не наслѣдуетъ старой династіи, паденіе которой провозглашено самымъ формальнымъ образомъ. Онъ призванъ ко власти формальнымъ же актомъ революціоннаго правительства[3]).

И несомнѣнно, что во имя этой же все назрѣвавшей идеи народнаго суверенитета, которая временно отступила на задній

[1]) Louis Blanc, *Histoire de dix ans* (1830—1840); Парижъ, полное иллюстрированное изданіе 1882 г. т. I, стр. VII.

[2]) Louis Blanc, l. c., т. I, стр. 152.

[3]) I. Tchernoff, *Le parti républicain sous la monarchie de Juillet;* Парижъ 1901, стр. 55—56.

планъ при имперіи и реставраціи, „король-гражданинъ“ и былъ низвергнутъ съ престола снова вооружившимся народомъ, но на этотъ разъ вооружившимся уже противъ метафорической „лучшей республики“, чтобы замѣнить ее формальнымъ республиканскимъ режимомъ. И опять таки внутренняя логика вещей хотѣла этого, ибо, начавъ съ борьбы лишь противъ кабинета Гизо, побѣдоносная революція ставила въ теченіе трехъ дней все болѣе и болѣе радикальныя требованія, пока, наконецъ, рѣшительно не замѣнила монархіи республикой; или, какъ картинно выражается въ одномъ изъ писемъ Прудонъ, „республика, которая наканунѣ еще была очень робка, а на слѣдующій день утромъ испытывала большое безпокойство, а въ два часа сама еще не вѣрила себѣ, вдругъ, въ пять часовъ, была провозглашена“ [1])

Можетъ быть, будетъ, наконецъ, умѣстнымъ указать читателю на нѣкоторыя современныя политическія явленія въ лагерѣ монархистовъ, явленія, показывающія, какъ глубоко принципъ народнаго суверенитета вошелъ въ сознаніе самихъ противниковъ его. Не вынужденъ ли герцогъ Орлеанскій и его партизаны выставлять, въ оправданіе своихъ претензій, удивительно курьезную теорію „новой монархіи“, основанной на началѣ наслѣдственности и даже - правда, смягченнаго—„божественнаго права“, а въ то же время якобы стремящейся получить высшую санкцію отъ „свободно выраженной воли народа“? Довольно уже одного такого факта, чтобы видѣть, какую существенную роль въ политическомъ воззрѣніи страны играетъ провозглашенный Великой революціей принципъ народнаго суверенитета.

Вдумываясь въ перипетіи этого принципа на почвѣ Франціи, замѣчаешь, что онѣ являются достаточнымъ подтвержденіемъ мнѣнія Эсмэна, который находитъ внутреннюю противоположность между началомъ народной верховной власти и началомъ монархической верховной власти. Спокойный и ученый изслѣдователь сравнительнаго права Франціи и другихъ государствъ не отрицаетъ, конечно, того, что высоко развитая политическая свобода можетъ совмѣщаться съ существованіемъ монархической конституціи. И онъ указываетъ справедливо на примѣръ Англіи. Но онъ не менѣе справедливо приписываетъ самую возможность такого совмѣщенія своеобразнымъ историческимъ условіямъ англійскаго королевства, въ то время какъ въ сущности оба начала осуждены на постоянную борьбу вплоть до окончательнаго уничтоженія одного изъ нихъ другимъ.

[1]) Цитировано у Georges Weill, *Histoire du parti républicain en France de 1814 à 1870*; Парижъ, 1900, стр. 273, прим. 2.

Вопросъ, изслѣдуемый мною,—говоритъ нашъ авторъ,—таковъ: провозглашая въ одной и той же конституціи народный суверенитетъ и монархическій образъ правленія, не вводимъ ли мы туда, что бы мы затѣмъ ни дѣлали, противорѣчивые, антиномичные принципы. Это не простой споръ изъ за словъ и не схоластическая распря. Учрежденія имѣютъ свою логику, какъ и идеи. Если въ средѣ, гдѣ очень силенъ консервативный и традиціонный духъ, могутъ очень долго уживаться между собой учрежденія, хотя и сочетающія и комбинирующія въ систему неустойчиваго равновѣсія противоположные принципы, то повсюду въ другихъ мѣстахъ эти расходящіяся силы вступаютъ фатально при такой комбинаціи въ борьбу, и каждая изъ нихъ стремится возстановить гармонію, выдѣляя противорѣчивые элементы [1]).

Въ этомъ, какъ мнѣ кажется, и надо искать причины, почему на почвѣ Франціи, разорвавшей связь съ традиціями, монархическія правительства отличаются особой непрочностью; и почему въ послѣднее время лишь республикѣ удалось, несмотря на всѣ усилія отживающихъ партій, достигнуть возраста, чуть не вдвое превышающаго продолжительность самого долговѣчнаго изъ прежнихъ режимовъ. Дѣйствительно, третья республика вступила уже въ 35-ый годъ своего существованія, тогда какъ вторая имперія не дожила до 19 лѣтъ; іюльская монархія до 18 лѣтъ, реставрація до 17 лѣтъ; и притомъ развѣ только этому послѣднему режиму посчастливилось реализировать наслѣдственность власти, да и то не въ прямо нисходящей линіи, а отъ брата къ брату.

Ниже мы увидимъ, какія слѣдствія вытекаютъ изъ народнаго суверенитета. Но обратимся пока къ другому, какъ мы выразились раньше, полюсу „Провозглашенія правъ человѣка и гражданина“, а именно, опредѣленію, собственно такъ называемыхъ, „индивидуальныхъ“ или „гражданскихъ“ правъ личности, иногда называемыхъ также „общественными правами“ (Росси) и „публичными свободами“: читатель не долженъ, конечно, обращать чрезмѣрное вниманіе на эти нѣсколько схоластическія различія, вносимыя юристами въ номенклатуру личныхъ правъ, ибо если, напр., Эсмэнъ, разсматриваетъ право свободнаго выраженія мнѣній въ печати подъ рубрикой „индивидуальныхъ правъ“, у Симонэ это же право, въ формѣ свободы печати, трактуется какъ одна изъ „публичныхъ свободъ“. Да эта неопредѣленность и понятна: разъ членъ политическаго общежитія не можетъ быть абстрактнымъ, изолированнымъ, самодовлѣющимъ существомъ [2]),

[1]) Esmein, стр. 195.

[2]) Ср. Aristot. polit., I, 2, изд. Bekkeri, стр. 1253 a: ὁ δὲ μὴ δυνάμενος κοινωνεῖν, ἢ μηθὲν δεόμενος δι' αὐτάρκειαν, οὐθὲν μέρος πόλεως, ὥστε ἢ θηρίον ἢ θεος („не могущій же участвовать въ общежитіи, или не нуждающійся въ немъ по причинѣ самодовлѣемости, не составляетъ и части государства, какъ, напр., звѣрь или богъ).

то въ его правахъ заинтересованы всѣ прочіе граждане, и то, что для него представляетъ упражненіе „индивидуальнаго права“, является съ точки зрѣнія общества „публичной свободой“,—хотя бы та же свобода печати.

Каковы же въ общихъ чертахъ эти „индивидуальныя“ (или „публичныя“) права, освященныя конституціоннымъ правомъ Великой революціи. Ихъ обыкновенно сводятъ къ двумъ принципамъ: гражданскому равенству и свободѣ личности. Оставляя въ сторонѣ нѣсколько метафизическій вопросъ, откуда же должно быть выводимо гражданское равенство, изъ общественнаго ли договора à la Руссо, или изъ природы человѣка, какъ имѣющаго равное право съ другими людьми на развитіе, мы во всякомъ случаѣ можемъ сказать, что французская революція очень энергично подчеркнула это требованіе; и что на почвѣ Франціи гражданскому равенству посчастливилось даже больше, чѣмъ свободѣ личности. Если Гладстонъ дѣйствительно могъ утверждать, что у англичанина царитъ настоящая „религія неравенства“; если лояльное настроеніе англійской толпы, молчаливо восхищающейся лакеями и экипажами лордовъ, было отмѣчено въ записной книжкѣ американцемъ Госорномъ,—то, наоборотъ, въ душѣ пореволюціоннаго француза живетъ неистребимое стремленіе къ равенству [1]). Этотъ гордый народъ могъ порою въ теченіе двухъ десятковъ лѣтъ сносить гнетъ одинаково давящаго на всѣхъ цезаризма. Но политическія привиллегіи и гражданское неравенство находили въ немъ всегда ожесточеннаго врага, и ихъ онъ не въ состояніи выносить и минуты. Понятно въ этомъ пунктѣ раздраженіе защитниковъ неравенства и соціальной іерархіи, въ родѣ хотя бы англизирующаго Тэна. Стоитъ только вспомнить его ожесточенную критику дѣятельности учредительнаго собранія:

> Исполненное ослѣпленія и угловатости спекулятивнаго хирурга, оно разрушило въ обществѣ, брошенномъ подъ удары его скальпеля и теорій, не только опухоли, несоотвѣтствіе и взаимное треніе органовъ, но самые эти органы... естественныхъ вождей, которыхъ самое ихъ имя, знаменитость, воспитаніе, независимость, ихъ добрая воля, ихъ способности предназначали для первой роли... И когда эта операція была продѣлана, всякая связь или сближеніе между людьми оказалось перерѣзаннымъ; всякая подчиненность или іерархія исчезла. Нѣтъ больше кадровъ и нѣтъ больше вождей [2]).

[1]) Едва-ли не болѣе другихъ въ этомъ смыслѣ сдѣлалъ Руссо. Абстрактная простота его идей, въ особенности, мысль о равенствѣ правъ всѣхъ членовъ общества, равенствѣ, вытекающемъ изъ „общественнаго договора“, а вмѣстѣ съ тѣмъ его геніальная реторика, зажигавшая идейную страсть въ читателяхъ, оказали здѣсь удивительное дѣйствіе на французовъ.

[2]) H. Taine. *Les origines de la France contemporaine. La Révolution*, т. I: *L'anarchie*; Парижъ, 1896, 18-е изд., стр. 277—278, passim.

Посмотримъ, однако, на проявленія этого гражданскаго равенства, прямо или косвенно, рѣзкимъ или стыдливымъ образомъ порицаемаго любителями общественной субординаціи, между тѣмъ, какъ правовое сознаніе современныхъ французовъ упорно повторяетъ статью 1-ю „Провозглашенія правъ человѣка и гражданина“: „люди рождаются и остаются свободными и равными въ правахъ“. Упомянутое гражданское равенство требуетъ прежде всего равенства всѣхъ предъ закономъ и предъ юрисдикціей: ни для кого нѣтъ особыхъ правовыхъ нормъ, какъ ни для кого нѣтъ спеціальныхъ трибуналовъ. Или, какъ выражается введеніе къ конституціи 3-го сентября 1791 г., воспроизводящей многія мысли „Провозглашенія“: „ни для какой доли націи, ни для какого индивидуума не существуетъ болѣе никакой привиллегіи и никакого исключенія изъ общаго права всѣхъ французовъ“ [1]).

Или еще въ отдѣлѣ первомъ, трактующемъ объ „основныхъ положеніяхъ, гарантируемыхъ конституціей“:... „одни и тѣже проступки будутъ караться одними и тѣми же наказаніями, безъ всякаго различія между лицами“ [2]). Гражданское же равенство требуетъ одинаковаго права „всѣхъ гражданъ на допущеніе къ различнымъ общественнымъ должностямъ и мѣстамъ, помимо всякаго другого различія, кромѣ вытекающаго изъ ихъ добродѣтелей и талантовъ“ [3]). То же самое равенство требуетъ равенства всѣхъ предъ налогомъ, или, какъ гласитъ начало все того же отдѣла перваго: „всѣ подати будутъ распредѣляться одинаково между всѣми гражданами пропорціонально съ ихъ (платежными) способностями“ [4]).

Перейдемъ теперь собственно къ „индивидуальной свободѣ“ или „свободѣ личности“. Этому принципу удалось привиться на почвѣ пореволюціонной Франціи лишь послѣ ряда кровавыхъ столкновеній націи съ реакціонными правительствами, и, несмотря на его эффектную и энергичную формулировку еще въ знаменитомъ „Провозглашеніи“, деспотизмъ нѣсколько разъ вытѣснялъ личную свободу изъ завоеванныхъ ею, казалось бы, навсегда позицій, пока новый приливъ общественнаго энтузіазма не обращалъ въ бѣгство темныя силы гнета и произвола. Можно сказать, что индивидуальная свобода добывалась французами

---

[1]) Duguit et Monnier, стр. 3 (Constit. française).

[2]) Ibid., стр. 4 (Titre premier, 3°).

[3]) Ibid., (Titre premier, 1°).

[4]) Ibid., (Titre premier, 2°). Кстати сказать, изъ этой формулы нельзя вывести принципіальнаго отрицанія прогрессивнаго налога, какъ то дѣлаютъ типичные буржуазные писатели нашихъ дней, а скорѣе даже наоборотъ.

въ теченіе цѣлаго вѣка по частямъ; и что даже и теперь этотъ процессъ отвоевыванія ея далеко не прекратился, такъ какъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ (при столкновеніи съ администраціей) права личности и до сихъ поръ менѣе гарантированы въ республиканской Франціи, чѣмъ въ монархической Англіи. И это понятно. Особенности національной исторіи французовъ, отличающія ее отъ національной же исторіи за-ламаншскихъ сосѣдей [1]), толкали эволюцію первой страны, главнымъ образомъ, въ сторону выработки сильной центральной власти, тогда какъ эволюція второй совершалась преимущественно въ направленіи къ утвержденію мѣстнаго самоуправленія и личной свободы. И при этомъ „индивидуальныя права" были даже не столько непосредственнымъ выраженіемъ какого-нибудь опредѣленнаго торжественнаго акта, сколько наростаніемъ и закрѣпленіемъ давнишнихъ правовыхъ обычаевъ. Кому, напр., изъ поверхностно знакомыхъ съ конституціонной исторіей Англіи славный Habeas Corpus Act не рисуется въ видѣ законодательнаго монумента, болѣе или менѣе сразу вводящаго новый порядокъ вещей? Но уже чуть не 80 лѣтъ тому назадъ Галламъ въ своемъ капитальномъ трудѣ по исторіи англійской конституціи вдвигалъ въ надлежащую историческую перспективу этотъ актъ и мѣтко замѣчалъ:

Не только между иностранцами, но и среди многихъ, отъ кого можно было бы ждать нѣкотораго знанія нашихъ конституціонныхъ законовъ, широко распространено ошибочное мнѣніе, будто этотъ статутъ Карла II увеличилъ въ значительной степени наши свободы и составляетъ извѣстнаго рода эпоху въ ихъ исторіи. Но хотя онъ былъ и очень благотворнымъ актомъ и энергичнымъ средствомъ (eminently remedial) во многихъ случаяхъ противозаконнаго ареста, онъ не вводилъ новыхъ принциповъ и не давалъ никакого новаго права въ этомъ отношеніи. Со времени самыхъ первыхъ проявленій англійскаго закона, ни одинъ свободный человѣкъ не могъ быть подвергнутъ тюремному заключенію, за исключеніемъ случаевъ уголовнаго обвиненія или осужденія или же невыполненія гражданскаго обязательства [2]).

Вмѣсто этого давнишняго охраненія индивидуальной сво-

---

[1]) См., между прочимъ, уже у Бокля, замѣчательное сочиненіе котораго, несмотря почти на полвѣка, прошедшія со времени его появленія, еще не устарѣло именно въ этомъ пунктѣ и рѣшительно не заслуживаетъ высокомѣрнаго презрѣнія къ нему разныхъ узкихъ спеціалистовъ нашего времени. Рекомендую читателю особенно главу „Исторія духа покровительства и ея сравненіе во Франціи и Англіи" (глава 2-я второго тома: Henry Thomas Buckle, *History of Civilization in England*, стр. 84 и слѣдующая второго томика популярнаго изданія «The World's Classics», Лондонъ, 1903).

[2]) Henry Hallam, *The constitutional* history of England from the accession of Henry VII to the death of George II; Лондонъ, стр. 617 изд. Ward въ одномъ томѣ.

боды, пріобрѣтенной англичанами въ теченіе цѣлаго ряда столѣтій, во Франціи, совсѣмъ наканунѣ великой революціи, царилъ такой произволъ по отношенію къ личности, что заключеніе любого гражданина въ тюрьму или отправленіе его въ ссылку было однимъ изъ обычнѣйшихъ проявленій, такъ называемой, *justice retenue,* т. е. вмѣшательства короля въ установленныя королевскою же властью условія отправленія правосудія. Такова была практика знаменитыхъ lettres de cachet, которыя Эсмэнъ въ одномъ изъ своихъ историческихъ сочиненій называетъ „наиболѣе произвольными и опасными актами, крайнимъ примѣненіемъ justice retenue“:

Lettres de cachet.. принадлежали по формѣ къ категоріи закрытыхъ писемъ (*lettres closes*), т. е. представляли собою тайные приказы королевской власти, вручавшіеся въ закрытомъ конвертѣ тому лицу, которое должно было позаботиться объ ихъ выполненіи. Они не проходили чрезъ „великую канцелярію“, такъ какъ не носили государственной печати, и потому не подлежали контролю канцлера. Къ нимъ прикладывалась только личная печать короля (отсюда ихъ названіе), и они подписывались однимъ изъ государственныхъ секретарей. Они могли содержать всякаго рода приказы. но на практикѣ содержали почти всегда только два: приказъ о заключеніи въ государственную тюрьму помимо всякаго процесса; и приказъ о ссылкѣ или удаленіи отъ двора. Они выполняли двѣ главныя функціи. Съ одной стороны, они служили для того, чтобы наказывать политически неудобныхъ или опасныхъ лицъ, избѣгая въ то же время гласности разбирательства; съ другой, вліятельныя фамиліи получали lettres de cachet, чтобы имѣть возможность заключать въ тюрьму, не возбуждая скандала, компрометтирующихъ ихъ членовъ. Эта практика вошла въ обыкновеніе благодаря идеѣ, распространенной легистами, будто воля монарха, даже противная праву и справедливости, самодержавна и потому требуетъ безусловнаго повиновенія [1]).

Понятно, съ какой энергіей люди великой революціи противоставили этой „идеѣ“ произвола идею свободы, и въ какихъ рельефныхъ формулахъ они провозгласили права личности, и прежде всего общее понятіе о свободѣ, изъ котораго они вытекали: „свобода,—говоритъ статья 5-я „Провозглашенія“,—состоитъ въ возможности дѣлать все то, что не вредитъ другому; такимъ образомъ, упражненіе естественныхъ правъ человѣка не имѣетъ иныхъ границъ, кромѣ тѣхъ, которыя обезпечиваютъ прочимъ членамъ общества пользованіе тѣми же самыми правами. Эти границы опредѣляются только закономъ“ [2]). То же „Провозглашеніе“ ставитъ, въ числѣ естественныхъ правъ человѣка и наряду со сво-

[1]) A. Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du droit français;* Парижъ, 1892, II-й выпускъ, стр. 428—429.

[2]) Duguit et Monnier, стр. 2 (Déclar., art. 4.).

бодою, извѣстныя ея модификаціи или матеріальныя условія ея осуществленія: „собственность, безопасность и сопротивленіе угнетенію“ [1]).

Собственность представляетъ наиболѣе грубое осязательное „право“ человѣка; и на этотъ принципъ 1789 г., кстати сказать, соціалистическая мысль XIX-го вѣка направила наиболѣе же рѣзкую критику, обвиняя „Провозглашеніе“ въ фетишизмѣ предъ индивидуалистическою буржуазною собственностью. Эта критика, разумѣется, совершенно справедлива, когда изслѣдователь изучаетъ проявленія индивидуальной капиталистической собственности, развившейся въ современномъ пореволюціонномъ обществѣ. Но когда переносишься въ эпоху „Провозглашенія“, то начинаешь понимать историческую фатальность, которая диктовала статью 17 великаго акта: „собственность есть неприкосновенное и священное право; никто не можетъ быть лишенъ его,—развѣ только въ томъ случаѣ, когда общественная, законнымъ образомъ констатированная, необходимость съ очевидностью требуетъ этого, и подъ условіемъ справедливаго и предварительнаго возмѣщенія“ [2]). И, прежде всего, признаніе „святости“ собственности является реакціей противъ монархически-абсолютистскихъ взглядовъ на право короля распоряжаться собственностью своихъ подданныхъ, равно какъ реакціей противъ ограниченій употребленія собственности и труда со стороны цеховъ и корпорацій. Не говорилъ ли, въ самомъ дѣлѣ, „король-солнце“, Людовикъ XIV, въ своей „Инструкціи дофину“: „монархи суть неограниченные властители и естественно обладаютъ правомъ полнаго и свободнаго распоряженія всѣми находящимися во владѣніи подданныхъ имуществами“ [3]). Съ другой стороны, кому не извѣстны стѣсненія, которыми корпоративный и цеховой режимъ опутывалъ дореволюціонную собственность? Не надо, кромѣ того, забывать, что крупная обобществленная капиталомъ промышленность тогда еще проявлялась сравнительно слабо, и что требованія свободы распоряженія „священной“ собственностью, исходили въ то время отъ многочисленной арміи мелкихъ хозяевъ - мастеровъ, изнывавшихъ подъ игомъ корпорацій,—что отчасти сказалось и въ отвращеніи людей великой революціи къ ассоціаціонному принципу [4]).

---

[1]) Ibid., (art. 2).

[2]) Duguit et Monnier, стр. 3.

[3]) Цитировано у Simonet, Traité élement. etc., стр. 5.

[4]) См. этюдъ „Сто лѣтъ взаимныхъ отношеній буржуазіи и пролетаріата“ въ моей книгѣ: Очерки современной Франціи. С.-Петербургъ, 1904, изд. 2-е, особенно, стр. 597—598.

Слѣдующее требованіе, выводившееся авторами „Провозглашенія“ изъ понятія о свободѣ, почти не нуждается въ комментаріяхъ: черезъ весь XVIII-ый вѣкъ проходитъ красною нитью у политическихъ писателей требованіе, такъ называемой, „безопасности“ (sûreté), подъ которою разумѣлась совокупность необходимыхъ гарантій неприкосновенности личности и жилища, исключавшихъ произвольные аресты, заключеніе въ тюрьму, незаконныя наказанія и т. п. Или, какъ энергично выражается „Провозглашеніе“: „ни одинъ человѣкъ не можетъ быть обвиненъ, арестованъ, подвергнутъ заключенію, иначе какъ въ случаяхъ, опредѣленныхъ закономъ, и согласно формамъ, имъ предписываемымъ. Тѣ, кто требуютъ, посылаютъ, исполняютъ или заставляютъ другихъ исполнять произвольные приказы, должны быть наказаны и т. д.“ [1]).

Право на „сопротивленіе угнетенію“ есть въ сущности выводъ одновременно изъ двухъ полярныхъ и основныхъ идей „Провозглашенія“: народнаго суверенитета и индивидуальной свободы. Все, что мѣшаетъ народной волѣ, должно быть устранено; все, что посягаетъ на право личности, подлежитъ уничтоженію. Это—право на возстаніе, освященіе революціи. И если первое „Провозглашеніе“ и основанная на немъ конституція 1791 г. не останавливаются подробно на этой идеѣ, то второе „Провозглашеніе“, легшее въ основу самой радикальной изъ французскихъ конституцій, конституціи 24-го іюня 1793 г., даетъ самую формальную санкцію инсуррекціи: „сопротивленіе угнетенію является слѣдствіемъ всѣхъ другихъ правъ человѣка. Весь общественный организмъ страдаетъ отъ угнетенія, когда угнетенъ хотя бы одинъ изъ его членовъ. Каждый членъ страдаетъ отъ угнетенія, когда угнетенъ общественный организмъ. Когда правительство попираетъ права народа, возстаніе для всего народа и для каждой части народа является самымъ священнымъ правомъ и самымъ необходимымъ долгомъ“ [2]).

Замѣтимъ, что если это право на возстаніе не формулировалось уже позже ни въ одной изъ конституцій, фактически оно наполняло своими яркими проявленіями всю политическую исторію пореволюціонной Франціи; и что именно благодаря упражненію этого права французамъ удалось, въ концѣ концовъ, болѣе или менѣе удачно отстоять и другое формулированное „Провозглашеніемъ“ право, а именно, „безопасность“, поскольку она существуетъ хотя бы при третьей республикѣ.

---

[1]) Duguit et Monnier, стр. 2 (art. 7).

[2]) Duguitet Monnier, стр. 69. (Const. de 24 juin 1793, Dèclar, art. 33—35).

Первая революція опредѣляетъ въ болѣе или менѣе удачной формѣ и тѣ индивидуальныя права, которыя связаны съ публичными свободами: свободою совѣсти, печати, собраній и которыя, какъ было сказано нами нѣсколько выше, претерпѣвали наиболѣе нарушеній среди бурной политической жизни страны. «Провозглашеніе» и первая конституція въ различныхъ своихъ статьяхъ говорятъ: «никто не можетъ подвергаться преслѣдованіямъ [illegible] «никто не можетъ быть безпокоимъ [illegible] за свои мнѣнія, даже и религіозныя, [illegible] не нарушаетъ порядка, установленнаго закономъ». «Свободное сообщеніе другимъ своихъ мыслей и [illegible] является однимъ изъ драгоцѣннѣйшихъ правъ человѣка; всякій гражданинъ можетъ, поэтому, свободно говорить, писать, печатать, отвѣчая лишь за злоупотребленія свободою въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ закономъ». [illegible] конституція гарантируетъ, въ качествѣ естественныхъ и гражданскихъ правъ, свободу всякому человѣку говорить, писать, печатать и распространять [illegible] свои мысли, [illegible] цензурѣ [illegible] свѣтъ [illegible] свободу граждан[illegible] [illegible]

[illegible]

[illegible]

пытокъ реакціи лишать націю въ теченіе болѣе или менѣе продолжительнаго времени свободы печати и свободы собраній, и та, и другая установились въ достаточно широкой степени при третьей республикѣ, въ 80-хъ годахъ прошлаго вѣка.

Труднѣе всего сложились на почвѣ пореволюціонной Франціи условія для свободы ассоціацій и свободы преподаванія. Противъ свободы ассоціацій среди дѣятелей великой революціи царило сильное предубѣжденіе. Отчасти оно объяснялось исторически, а именно, страхомъ возстановленія средневѣковыхъ корпорацій (см., между прочимъ, яркое выраженіе этихъ опасеній въ знаменитой брошюрѣ Свейеса), а отчасти оно обнаруживало несомнѣнныя тенденціи становившейся все болѣе и болѣе мощною буржуазіи воспрепятствовать организаціи народныхъ массъ [1]. Въ конституціяхъ первой революціи не говорится объ общей свободѣ ассоціацій; а тамъ, гдѣ говорится о ней въ ограничительной формѣ, эта свобода сводится на нѣтъ. Напр., конституція 5 фруктидора III-го года, если не самая неудачная, то самая длинная изъ французскихъ конституцій, гласитъ: „запрещены (il ne peut être formé) корпораціи и ассоціаціи, противныя общественному порядку“ [2],—формула, достаточно растяжимая для того, чтобы запретить любую группировку личностей. Лишь болѣе полвѣка спустя, конституція 4-го ноября 1848 г. формулировала ясно право на ассоціацію („граждане имѣютъ право ассоціироваться“ [3]). Но и это признаніе отнюдь не было настоящей свободой союзовъ, такъ какъ всѣ ассоціаціи,—кромѣ профессіональныхъ синдикатовъ (да и то со времени вальдэковскаго закона 21-го марта 1884 г.), — находились во Франціи до самаго послѣдняго времени подъ Дамокловымъ мечемъ статей 291—294 уголовнаго свода 1810 г., которыя ставили существованіе обществъ, имѣющихъ болѣе 20 членовъ, въ зависимость отъ предварительнаго разрѣшенія правительства. Лишь недавній законъ (1-го іюля 1901 г.), далъ настоящую свободу ассоціаціи, признавъ легаль ность всякаго союза, преслѣдующаго дозволенныя цѣли, „безъ какого бы то ни было разрѣшенія и предварительнаго заявленія“ [4]). Законъ этотъ, который Эсмэномъ справедливо считается „однимъ изъ либеральнѣйшихъ законовъ, существующихъ въ

---

[1]) См. что сказано нами выше о „священной“ собственности въ „Провозглашеніи“.

[2]) Duguit, стр. 117. (Constit. du 5 fructidor an III, titre XIV, art., 360).

[3]) Ibid., стр. 235. (Constit. du 4 nov. 1848, chap. II, art. 8).

[4]) См. ст. 2 закона, опубликованнаго въ № 177 (отъ 2-го іюля 1901 г). „Journal officiel“.

цивилизованномъ мірѣ“, не прилагается, однако, къ религіознымъ корпораціямъ, обязаннымъ, согласно ст. 13-ой того же акта, имѣть законное разрѣшеніе.

Это естественно приводитъ насъ къ указанію на судьбы свободы преподаванія во Франціи, такъ какъ именно это право подвергалось наибольшимъ ограниченіямъ со стороны государства и при томъ не только при реакціонныхъ правительствахъ, всячески тѣснившихъ свободную науку, но и при болѣе демократическихъ режимахъ, озабоченныхъ клерикальнымъ и противообщественнымъ характеромъ преподаванія, исходившаго какъ разъ отъ религіозныхъ корпорацій. Конституція III-го года признаетъ извѣстную свободу преподаванія, говоря: „граждане имѣютъ право основывать частныя учрежденія для воспитанія и образованія“ [1]. Хартія 1830 г., въ свою очередь, обѣщаетъ „особыми законами“ организовать „народное образованіе и свободу обученія“ [2]. Конституція 1848 г. опредѣляетъ границы этой „свободы“, видя ихъ въ контролѣ центральной власти: „преподаваніе свободно. Свобода преподаванія имѣетъ мѣсто (s'eterce) въ соотвѣтствіи съ условіями профессіональной способности и нравственности, опредѣляемыми на основаніи законовъ, и подъ наблюденіемъ государства и т. д. [3]. Но мы знаемъ, что вскорѣ новый приливъ реакціи выдвинулъ противъ свѣтской мысли подъ фальшивымъ названіемъ „свободы преподаванія“ пресловутый законъ Фаллу 15-го марта 1850 г., и что слѣдствіемъ его былъ переходъ народнаго образованія въ руки клерикаловъ [4]. Мы знаемъ также, что послѣдующія усилія демократовъ имѣли цѣлью постепенное вытѣсненіе этого закона изъ различныхъ отраслей обученія, впервые освободившихся въ болѣе или менѣе значительной степени отъ гнета этой клерикальной свободы при третьей республикѣ въ 80-хъ годахъ прошлаго вѣка. А въ настоящее время борьба клерикализма съ свѣтской цивилизаціей приняла такіе размѣры, что и крайніе демократы отступаютъ передъ мыслью о полной свободѣ преподаванія, и что, наоборотъ, мысль о монополіи государства въ дѣлѣ народнаго образованія находитъ не мало сторонниковъ даже между соціалистами (праваго, жоресистскаго крыла).

Такова судьба основныхъ „принциповъ 1789 года“ на почвѣ Франціи.

---

[1]) Duguit, стр. 110. (Const. du 5 fructidor, titre X, art. 300).

[2]) Ibid., стр. 218. (Charte constit., art. 69, § 8).

[3]) Duguit, стр. 235. (Constit., du 4 nov. 1848, chap. II, art. 9).

[4]) Eugène Brouard, *Essai d'histoire critique de l'instruction primaire en France de 1789 jusqu'a nos jours;* Парижъ, 1901, стр. 79 и слѣд.

ГЛАВА II.

Политическія слѣдствія идей „Провозглашенія".

Мы познакомили читателя со смысломъ и отчасти съ эволюціей принциповъ „Провозглашенія", означавшаго новую эру въ государственномъ правѣ современной Европы. Намъ остается еще разсмотрѣть тѣ политическія слѣдствія, которыя были выведены страной изъ упомянутыхъ принциповъ. Они, эти слѣдствія, представляютъ собой, дѣйствительно, совокупность политическихъ пріемовъ, обезпечивающихъ болѣе или менѣе правильное теченіе государственной жизни, а вмѣстѣ съ тѣмъ, несмотря на частую смѣну конституцій, придающихъ извѣстный общій отпечатокъ, извѣстное, если можно такъ выразиться, фамильное сходство различнымъ режимамъ пореволюціонной Франціи. Замѣтимъ, что безъ предварительнаго знакомства съ этими посредствующими звеньями между теоріей революціоннаго права и практикой политической жизни, самъ современный конституціонный строй Франціи покажется черезчуръ случайнымъ, слишкомъ мало связаннымъ въ своихъ частяхъ, наконецъ, носящимъ очень формальный и неинтересный характеръ.

Какія же слѣдствія вытекаютъ изъ взаимно поляризующихся, но и взаимно уравновѣшивающихъ другъ друга принциповъ самодержавной народной воли и свободы личности? Мы не будемъ здѣсь говорить объ одномъ изъ такихъ слѣдствій, которое, по нашему мнѣнію, такъ интимно соприкасается съ самой природой народнаго суверенитета, что представляетъ собой даже не слѣдствіе этого великаго принципа, а чуть ли не необходимый или, какъ говорили средневѣковые метафизики, „реальный атрибутъ" суверенитета народа. Я разумѣю республиканскую форму правленія и позволю себѣ по этому поводу лишь отослать читателя къ страницамъ, гдѣ я старался установить тѣсную связь между началомъ народнаго суверенитета и республикой.

Но есть другія слѣдствія, вытекающія изъ упомянутыхъ началъ и нуждающіяся въ нѣкоторомъ освѣщеніи. И, прежде

всего, всеобщая подача голосовъ. Дѣйствительно, народная воля, представляющая лишь метафорически нѣчто единое, предполагаетъ выраженіе отдѣльныхъ воль живыхъ личностей и такое или иное суммированіе стремленій тѣхъ атомовъ, изъ которыхъ составляется организмъ „самодержца—народа". Мы увидимъ, что, несмотря на различныя историческія отклоненія отъ начала всеобщей подачи голосовъ, французская нація всегда стремилась къ этой формѣ выраженія народной воли и, наконецъ, окончательно остановилась на ней.

Но этого мало. Суммированіе воль, всеобщая подача голосовъ можетъ примѣняться къ управленію страной, по крайней мѣрѣ, двумя различными способами: или самодержавный народъ непосредственно рѣшаетъ вопросы управленія, вотируетъ законы объявляетъ войну и заключаетъ миръ,—и въ такомъ случаѣ, мы имѣемъ дѣло съ прямымъ народнымъ правленіемъ; или же онъ избираетъ для этого представителей (и притомъ непосредственно или посредственно по двойной или даже тройной системѣ концентрически суживающихся круговъ выборщиковъ), которымъ онъ поручаетъ рѣшеніе упомянутыхъ вопросовъ,—и предъ нами, такъ называемое, представительное правленіе. Мы видимъ, что за немногими и притомъ кратковременными или же неудавшимися исключеніями, французская нація до сего времени прибѣгаетъ къ представительному правительству.

И этого мало. Представительное правленіе можетъ сосредоточивать всѣ функціи,—и власть законодательную, и власть исполнительную, и власть судебную,—въ рукахъ однихъ и тѣхъ же лицъ; или же можетъ болѣе или менѣе строго распредѣлять эти функціи между различными въ той или иной степени независимыми одинъ отъ другого органами и лицами. Мы увидимъ, что французская нація стоитъ, по крайней мѣрѣ, въ теоріи за болѣе или менѣе далеко проведенное начало раздѣленія властей.

И это еще не все. Каковы бы ни были формы проявленія самодержавной народной воли и представительнаго правительства, правящій персоналъ, начиная отъ самыхъ высокихъ должностныхъ лицъ государства и кончая самыми мелкими агентами администраціи, можетъ злоупотреблять властью и нарушать права гражданъ. Какими законными путями (не говоря, конечно, о возстаніи) возможно пресѣчь эти злоупотребленія? Извѣстно нѣсколько способовъ осуществленія отвѣтственности чиновниковъ. Мы увидимъ, что и этотъ вопросъ французская нація рѣшила на почвѣ раздѣленія властей, создавъ особые органы для рѣшенія тяжбъ между администраціей и гражданами.

Итакъ, всеобщая подача голосовъ. Страна то подходитъ къ ней, то отдаляется отъ нея, пока начало всеобщаго вотума не входитъ, наконецъ, окончательно въ теорію и практику политической жизни. Революція начала съ ограниченной подачи голосовъ, дѣленія гражданъ на активныхъ (вотирующихъ) и пассивныхъ (лишенныхъ правъ вотума), выборовъ въ двухъ степеняхъ; ценза какъ для активныхъ гражданъ (первая степень), такъ и для избирателей (вторая степень). Таковы были условія подачи голосовъ согласно декрету учредительнаго собранія отъ 22-го декабря 1789 г. и конституціи 1791 г. Конституція 1793 г. (въ сущности, не дѣйствовавшая) провозглашаетъ прямую и всеобщую подачу. Конституція III-го года представляетъ возвратъ къ ограниченному вотуму. Консульство и имперія приносятъ съ собой лицемѣрное признаніе на словахъ всеобщей подачи. Но дѣлаютъ это лишь съ тѣмъ, чтобы путемъ выборовъ въ четвертой и третьей степени и запутанными „листами" лицъ, послѣдовательно процѣживаемыхъ нѣсколько разъ (начиная отъ „коммунальнаго" листа и кончая „національнымъ"), оставить одну каррикатуру универсальнаго вотума въ рукахъ распоряжавшагося имъ по своему произволу всемогущаго Цезаря. Съ Бурбонами комедія всеобщей подачи прекращается; но избиратели, дѣйствительно, могутъ теперь посылать своихъ представителей въ палату депутатовъ: законы 5-го февраля 1817 г. и 29-го іюня 1820 вводятъ такія высокія и притомъ спеціальныя условія ценза, что власть переходитъ почти исключительно въ руки крупныхъ поземельныхъ собственниковъ. И Беррія-Сэнъ-Пьеръ имѣлъ полное право сказать для того времени, что 25,000 богатѣйшихъ помѣщиковъ Франціи избираютъ, по меньшей мѣрѣ, двѣ пятыхъ всей палаты. Съ воцареніемъ Людовика-Филиппа цензъ нѣсколько понижается; и законъ 19-го апрѣля 1831 ставитъ такія условія выборовъ, которыя явно клонятся къ тому, чтобы заставить ось политическаго могущества пройти не чрезъ богатыхъ земельныхъ собственниковъ, но чрезъ наиболѣе зажиточные слои буржуазіи, оставляя по прежнему милліоны народа совершенно въ сторонѣ, какъ пушечное и податное мясо. Къ этому времени относится знаменитая діатриба памфлетиста—демократа Корменэна: „Развѣ избиратели народъ? Развѣ сто тысячъ гражданъ представляютъ собой тридцать три милліона людей?... И они то состряпали (bâclé) и хартію, и королевство въ нѣсколько часовъ". Во время царствованія Людовика-Филиппа „легальная страна", т. е. люди, пользующіеся правомъ голоса, не превышали двухсотъ тысячъ. И между тѣмъ, когда въ палатѣ возникли пренія по поводу самой

скромной избирательной реформы (предложеніе Дювержье-де-Горанна), Гизо съ самоувѣренностью неисправимаго доктринера, презирающаго народъ, произнесъ: „Никогда не наступитъ дня для всеобщей подачи голосовъ. Никогда не наступитъ дня, когда всѣ человѣческія существа, каковы бы они ни были, будутъ призваны къ пользованію политическими правами“ [1]. И, однако, этотъ день наступилъ и наступилъ гораздо скорѣе, чѣмъ думалъ высокомѣрный министръ: его презрительное пророчество было брошено съ высоты трибуны 26-го марта 1847 г., менѣе чѣмъ черезъ годъ вспыхнула февральская революція, и 5-го марта 1848 г. декретъ временнаго правительства объявлялъ „избирателями всѣхъ французовъ, достигшихъ 21 года и пользующихся гражданскими и политическими правами“ [2].

Отнынѣ всеобщая подача голосовъ окончательно вошла въ конституціонное право; и если реакція пыталась лицемѣрно и изподтишка ограничить ее или же исказить каррикатурными примѣненіями, то прямо рукъ на нее уже болѣе не налагала. Такъ, національное собраніе, фарисейски увѣряя публику, что оно „уважаетъ конституцію 1848 г. и въ ея духѣ и въ ея буквѣ“, и что оно считаетъ недозволительнымъ не только „нарушать ее, но даже и косвенно обходить“, старалось именно такимъ косвеннымъ обходомъ сузить всеобщую подачу голосовъ въ интересахъ „защиты угрожаемаго общества“; законъ 31-го мая 1850 г. потребовалъ отъ избирателей, какъ необходимаго условія, трехлѣтняго пребыванія въ той же коммунѣ или томъ же кантонѣ. Но тотъ самый Людовикъ-Наполеонъ-Бонапартъ, который, согласно желанію палаты, и представилъ при помощи своего министерства этотъ законъ, сейчасъ же отмѣнилъ его, какъ только произвелъ декабрьскій переворотъ 1851 г. При имперіи всеобщая подача голосовъ принимала форму прямо народнаго законодательства въ видѣ пресловутыхъ плебисцитовъ (см. ниже). Эта форма мнимаго народнаго опроса рухнула вмѣстѣ съ имперіей;

[1]) Такую редакцію своей фразѣ даетъ самъ Гизо въ „Исторіи моего времени“ (*Histore de mon temps*). Но графиня д'Агу, написавшая извѣстную исторію февральской революціи, отличающейся большою полнотою въ документаціи, приводитъ пресловутую фразу, согласно показаніямъ современниковъ, еще въ болѣе рѣзкой формѣ: „Никогда не наступитъ дня для всеобщей подачи голосовъ, для этой *нелѣпой системы, которая успѣла бы призвать всѣхъ живыхъ существъ* къ пользованію политическими правами“. (Daniel Stern M-me d'Agoult). *Histoire de la révolution de 1848*; Парижъ, 1862. 2-е изд., т. I. прим. къ стр. 30.

[2]) Повторено буквально съ конституціи 4-го ноября 1848 г. См. Duguit' стр. 236 (Constit. du 4 nov. 1848, Chap IV, art 25).

но всеобщая подача голосовъ перешла въ законодательство третьей республики, которая сначала возникла фактически, а затѣмъ получила и конституціонное существованіе, не тронувъ, однако, начала вотума.

Что касается до представительнаго правленія, то оно съ самой революціи характеризуетъ государственное право Франціи. Были попытки прямого народнаго законодательства, но онѣ отличаются крайней кратковременностью, или же представляютъ лишь пародію принципа. Эти попытки состояли, по большей части, въ формальной ратификаціи народомъ новыхъ конституцій, изготовлявшихся подъ напоромъ бурныхъ событій законодателями, — что имѣло, напр., мѣсто по отношенію къ конституціямъ 1793 г., III-го года, VIII-го года и было приложеніемъ принципа, вотированнаго однажды конвентомъ (на первомъ же засѣданіи его 21 сентября 1792 г.): „національный конвентъ объявляетъ, что конституція вообще не существуетъ, пока она не принята народомъ". Консульство и первая имперія извратили и эти рѣдкія проявленія непосредственной народной воли, подставивъ вмѣсто вопроса о годности или негодности вновь выработанной конституціи вопросъ о личности и прерогативахъ Цезаря. Такъ рѣшеніе консуловъ отъ 20-го флореаля X-го года обращалось къ народу съ голымъ запросомъ: „будетъ-ли Наполеонъ пожизненнымъ консуломъ". Такъ сенатусъ-консультъ 28-го флореаля XII-го года, устанавливавшій имперію, требовалъ отъ народа опять таки отвѣта на одинъ единственный пунктъ: „желаетъ-ли народъ наслѣдованія императорской власти въ прямомъ, естественномъ, законномъ и основанномъ на усыновленіи потомства Наполеона Бонапарта и т. д." Такая пародія прямого законодательства возобновилась при Второй имперіи, которая даже еще усовершенствовала эту каррикатурную форму „гласа народа — гласа Божія" и дала ей историческое названіе „плебисцита", идущее отъ римлянъ (Gaius, I, 3:... plebiscitus est, quod plebs jubet atque constituit), но покрывавшее въ данномъ случаѣ исключительно практику обращенія Цезаря къ вотировавшему стаду за санкціей произвольныхъ актовъ правительства, и притомъ послѣ ихъ совершенія. Такъ, послѣ переворота 2-го декабря 1851, Людовикъ-Наполеонъ обращается къ народу съ предложеніемъ,—лучше сказать, грознымъ требованіемъ, подкрѣпленнымъ осаднымъ положеніемъ, — дать ему полномочія для выработки новой конституціи. Но самая конституція отнюдь не была подвергнута ратификаціи всеобщей подачей голосовъ, а просто обнародована узурпаторомъ законной власти. И надо сказать, этотъ пріемъ постоянно практиковался во время

имперіи, такъ что всѣ, порою очень серьезныя, измѣненія въ первоначальной конституціи были почти до самаго конца царствованія Наполеона III производимы путемъ сенатусъ-консультовъ, даже декретовъ, и лишь окончательная „либеральная“ конституція 21-го мая 1870 г. была санкціонирована плебисцитомъ.

Болѣе искренняя и, въ сущности, единственно серьезная попытка ввести прямое народное законодательство, именно въ примѣненіи ко всѣмъ, даже обыкновеннымъ, а не только основнымъ, законамъ, была сдѣлана въ конституціи 1793 г. И въ виду ея исключительности для Франціи о ней придется сказать два слова, хотя, какъ уже было замѣчено, и вся конституція 1793 г. не была осуществлена на практикѣ среди бурь террора. Эта попытка сдѣлать изъ избирателей прямыхъ законодателей признаетъ въ принципѣ, что всѣ законы, вотируемые законодательнымъ корпусомъ, должны подлежать санкціи народа. „Самодержавный народъ“, дѣйствительно, не только „избираетъ непосредственно своихъ депутатовъ“, но и „обсуждаетъ законы“ въ, такъ называемыхъ, „первичныхъ собраніяхъ“ (assemblées primaires). Соотвѣтственно съ этимъ законы, прошедшіе лишь черезъ упомянутый корпусъ, носятъ временный характеръ и даже называются только „предложенными законами“. Они разсылаются въ такомъ видѣ во всѣ коммуны Франціи; и дальнѣйшая ихъ судьба опредѣляется слѣдующими двумя параграфами конституціи: „если въ теченіе сорока дней послѣ разсылки предложеннаго закона, въ половинѣ департаментовъ + (плюсъ) одинъ, десятая часть первичныхъ собраній каждаго изъ нихъ... не выразила протеста (n'a pas réclamé), то проектъ считается принятымъ и становится *закономъ*. Если же былъ протестъ, то законодательный корпусъ созываетъ (всѣ) первичныя собранія“ [1]), въ которыхъ законъ долженъ быть теперь уже просто принятъ или отвергнутъ, или, какъ выражается другой параграфъ конституціи, „вотировка закона совершается путемъ *да* или *нѣтъ*“ [2]) съ обозначеніемъ большинства въ каждомъ собраніи. Такимъ образомъ, мы видимъ, что общій принципъ прямого народнаго законодательства терпитъ первое крупное ограниченіе: народъ имѣетъ право высказываться,—и притомъ лишь односложнымъ „да“ или „нѣтъ“,—только въ тѣхъ случаяхъ, когда протестъ раздался въ большинствѣ департаментовъ и притомъ съ достаточной силой. Но конституція вводитъ еще другое ограниченіе: „законодательный корпусъ *предлагаетъ* законы и

[1]) Duguit, стр. 73 (Constit. du 24 juin 1793, art. 59—60).
[2]) Ibid., стр. 71 (art. 19).

издаетъ декреты“ [1]), а это значитъ, что лишь первыя мѣры—законы—подлежатъ вообще ратификаціи народа, вторые же декреты сразу вступаютъ въ законную силу [2]). И когда изучаешь сравнительныя сферы законовъ и декретовъ и видишь, что въ категорію послѣднихъ включены такія важныя вещи, какъ „установленіе ежегоднаго контингента сухопутныхъ и морскихъ силъ“, „мѣры по охраненію общей безопасности и спокойствія“, „защита территоріи“, „непредвидѣнные и чрезвычайные расходы“, „ратификація договоровъ“ [3]) и т. д., то приходишь къ заключенію, что область прямого народнаго законодательства была сильно сужена даже и по конституціи 1793 г. А, главное, эта попытка не была примѣнена на практикѣ; и Франціи совсѣмъ не удалось видѣть правильное функціонированіе этой формы законодательства, какъ мы то наблюдаемъ, хотя бы въ Швейцаріи, въ общемъ собраніи (*Landsgemeinde*) всѣхъ взрослыхъ гражданъ, практиковавшемся съ незапамятныхъ временъ въ нѣкоторыхъ старыхъ кантонахъ (Ури, Швицѣ, Аппенцелѣ и т. д.) или даже въ широкомъ примѣненіи, такъ называемаго, референдума и законодательной инипіативы народа уже по отношенію къ общегосударственному строю, по федеральной конституціи 29-го мая 1874, пересмотрѣнной (и ратификованной народомъ) 5-го іюля 1891 г.

Франція осталась страной представительнаго правленія; и можно даже сказать, что не только большинство ея конституцій, но и громадная доля ея политическихъ дѣятелей и даже теоретическихъ писателей по общественнымъ вопросамъ ревниво защищаютъ эту форму правительства противъ предложеній реформъ. Говоря такъ, я имѣю въ виду не одни проекты мнимаго суверенитета народа, которые исходятъ отъ бонапартистовъ и ставятъ своею цѣлью лишь замаскировать плебисцитами и т. п. политическими уловками водвореніе безотвѣтственной деспотической власти. Но подобному же отрицанію подвергаются и планы искреннихъ демократовъ, полагающихъ, что представительное правленіе отнюдь не есть идеальная форма правительства, и что теперь уже должно пріучать народъ къ непосредственному участію въ распоряженіи своими судьбами, ибо правленіе всѣхъ при помощи

---

[1]) Ibid., стр. 73 (art. 53).

[2]) Меня немало удивляетъ крупная оплошность, допущенная въ этомъ пунктѣ извѣстнымъ «трактатомъ политическаго права» Эженя Пьера, который какъ разъ стираетъ эту существенную разницу между закономъ и декретомъ по конституціи 1793 г., говоря: „декреты Законодательнаго корпуса должны были разсылаться всѣмъ коммунамъ республики подъ названіемъ „предложеннаго закона“ и т. д. (см. Eugène Pierre, *Traité*, стр. 50).

[3]) Duguit, стр. 73 (art. 54—55).

всѣхъ есть именно ближайшій идеалъ государственной власти вообще [1]). Референдумъ, право законодательнаго почина народа,—наравнѣ съ распространеніемъ всеобщей подачи голосовъ на женщинъ,—защищаются пока во Франціи лишь самыми крайними радикалами среди буржуазныхъ партій и соціалистами (я оставляю въ сторонѣ для простоты кой какія оговорки). Въ громадномъ же большинствѣ случаевъ, взглядъ Монтескье на сравнительныя выгоды именно представительнаго правленія считается до сихъ поръ почти аксіомой!

Такъ какъ въ свободномъ государствѣ всякій человѣкъ, у котораго предполагается свободная душа, долженъ управляться самимъ же собою, то слѣдовало бы, чтобы весь народъ въ цѣломъ (le peuple en corps) обладалъ законодательной властью. Но въ силу того, что это невозможно въ большихъ государствахъ и сопряжено съ многими неудобствами въ малыхъ, должно, чтобы народъ дѣлалъ при помощи своихъ представителей все то, что онъ не можетъ дѣлать лично самъ... Великое преимущество представителей заключается въ томъ, что они способны обсуждать дѣла. Народъ же совершенно къ тому не способенъ,—что составляетъ одно изъ крупнѣйшихъ неудобствъ демократіи.. Большинству древнихъ республикъ былъ присущъ великій недостатокъ: это—что народъ имѣлъ право принимать дѣйствительныя рѣшенія (résolutions actives), нуждавшіяся въ надлежащемъ выполненіи,—вещь, къ которой онъ совершенно неспособенъ. Онъ долженъ участвовать въ правительствѣ лишь для выбора своихъ представителей; а это въ его силахъ. Ибо, если мало людей знаетъ точную степень способностей человѣка, то каждый, однако, въ состояніи знать вообще, отличается-ли тотъ, кого онъ избираетъ, большею просвѣщенностью сравнительно съ другими [2]).

Знаменательно, что эта точка зрѣнія, идущая, собственно говоря, даже и не отъ Монтескье, а изъ античнаго міра [3]), раздѣ-

[1]) Ср. Милля въ этюдѣ о „представительномъ правленіи“: „Нѣтъ никакой трудности показать, что идеально лучшая форма правительства есть та, при которой суверенитетъ (sovereignty), или высшая контролирующая власть въ послѣднемъ счетѣ находится въ цѣлой совокупности членовъ общежитія, причемъ каждый гражданинъ не только имѣетъ голосъ при упражненіи этого окончательнаго суверенитета, но призывается, по крайней мѣрѣ, при случаѣ принимать дѣйствительное участіе въ правительствѣ“ и т. д. (John Stuart Mill, *Considerations on representative government*. Лондонъ, 1873, народное изд., стр. 21)

[2]) Montesquieu, De l'esprit des lois, XI, 6 (стр. 256—257, passim, перваго тома Гаштеттовскаго изд. „Oeuvres complètes“). Парижъ, 1892.

[3]) См., между прочимъ, во многихъ мѣстахъ «Политики» Аристотеля, а особенно въ слѣдующемъ замѣчательномъ мѣстѣ: «не дать массѣ (τὸ πλῆθος) никакого участія во власти—страшно. Ибо гдѣ существуетъ много безправныхъ и бѣдныхъ, тамъ государство неизбѣжно наполнено врагами. Остается, такимъ образомъ, дать имъ участіе въ рѣшающей дѣла и въ судебной власти. Поэтому то Солонъ и другіе законодатели предоставляютъ народу выборъ правящихъ лицъ и требованіе отчета у нихъ, но устраняютъ отъ правленія каждаго въ отдѣльности (κατὰ μόνας) изъ народа» (Politic, III, 11, изд. Bekkeri, стр. 1281. в.).

ляется многими очень демократическими писателями Франціи, которые въ другихъ отношеніяхъ очень оптимистически смотрятъ на умственныя и нравственныя качества народа. Напомню читателю хотя бы Луи-Блана, который въ своихъ „Вопросахъ сегодняшняго и завтрашняго дня“ [1]), наговоривши народу кучу комплиментовъ относительно непогрѣшимаго инстинкта, подсказывающаго ему при нормальныхъ условіяхъ жизни выборъ наилучшихъ представителей, рѣшительно отказываетъ ему въ способности самому правильно обсуждать и рѣшать живо интересующіе его вопросы. Вся политическая исторія пореволюціонной Франціи проникнута ростомъ и развитіемъ начала представительства. И достойно замѣчанія, что люди, даже рѣзко критикующіе недостатки современнаго парламентаризма во Франціи (конечно, я не говорю о критикахъ рѣзко реакціоннаго лагеря, которымъ претитъ самый принципъ свободнаго обсужденія), ищутъ средствъ противъ недуга опять таки на почвѣ представительнаго правленія, расширяя его, вводя новыя категоріи представительства, но не имѣя мужества коснуться самой основы. Не дѣлались-ли въ послѣднее время многочисленныя предложенія, исходившія изъ лагеря консервативныхъ и умѣренныхъ республиканцевъ, ввести въ современную политическую систему, наряду съ дѣйствующимъ принципомъ представительства населенія, еще принципъ особаго „представительства великихъ общественныхъ интересовъ“, напр., землевладѣнія, торговли, магистратуры, военнаго и духовнаго сословій, словомъ нѣчто въ родѣ оставшихся отчасти отъ феодальныхъ временъ „курій“ въ Австріи?

Съ другой стороны, не существуетъ ли во Франціи чрезвычайно богатая литература, посвященная ожесточенному опроверженію мнѣнія тѣхъ, которые хотѣли бы ввести въ представительство нѣкоторый коррективъ въ видѣ „точной инструкціи“, или mandat imperatif, какъ называется эта система въ политическомъ жаргонѣ страны. Вещь, казалось бы, простая: разъ вы дѣйствительно представляете, выражаете интересы и мнѣнія вашихъ избирателей, то почему бы вамъ, ихъ представителю, не заключить съ ними заранѣе извѣстнаго договора, согласно которому вы до тѣхъ поръ будете ихъ депутатомъ въ парламентѣ, пока ваши мнѣнія въ общихъ и главныхъ вопросахъ совпадаютъ съ мнѣніями пославшихъ васъ, скажемъ, въ палату? Но разъ, подъ вліяніемъ тѣхъ или другихъ причинъ, ваши взгляды существенно

---

[1]) Louis-Blanc, *Questions d'aujourd'hui et de demain*; Парижъ, 1873—1874, 2 тома (сборникъ газетныхъ статей изъ «Le Rappel»).

измѣнились, почему бы вашимъ избирателямъ не имѣть права, не дожидаясь слѣдующихъ выборовъ, взять назадъ данныя вамъ полномочія, а вамъ не подчиниться безпрекословно этому условію? Такъ въ сущности и поступаетъ, и долженъ поступать на практикѣ человѣкъ, даже и не заключившій подобнаго договора, но дѣйствительно принимающій близко къ сердцу интересы своихъ избирателей и идейное общеніе съ ними. И что же? Тѣ самые люди, которые упрекаютъ въ ренегатствѣ представителей, вотирующихъ въ разрѣзъ съ своей избирательной программой, скандилизируются, однако, всякій разъ, какъ заходитъ рѣчь о реформѣ представительства въ смыслѣ обязательной и точной инструкціи отъ избирателей ихъ избраннику. На реформаторовъ этого рода сыплются громы: и представитель то не есть вотирующая машина; и не его вина, если по зрѣломъ размышленіи и при обсужденіи мнѣній въ парламентѣ, его взгляды не воспроизводятъ болѣе взглядовъ его избирателей; и тиранія послѣднихъ возмутительна, тѣмъ болѣе, что толпа не способна къ тонкостямъ оцѣнки и различенія, и т. д. Въ сущности, за всѣми этими возраженіями, которыя, кстати сказать, неоднократно и успѣшно опровергались, скрывается роковой предразсудокъ, дѣлающій при представительномъ режимѣ изъ избраннаго какое то высшее существо, парящее насъ избирателями. Точная инскрукція это какъ бы „оскорбленіе величества" представителя. Какими въ самомъ дѣлѣ насмѣшками и прямыми оскорбленіями заинтересованныхъ лицъ встрѣчались и встрѣчаются въ буржуазной прессѣ пока сравнительно, къ сожалѣнію, рѣдкіе случаи примѣненія договорнаго начала между избирателями и представителемъ! И если практика заранѣе подписанныхъ избранными обязательствъ подать въ отставку по требованію избирательныхъ комитетовъ могла вести къ злоупотребленіямъ и интригамъ, то не забудемъ, что, напр., и предложенный бланкистскими депутатами въ 1894 г. проектъ разумно обставленной точной инструкціи жестоко провалился въ палатѣ. Надо, однако, сказать, что идея этой реформы зрѣетъ все болѣе и болѣе, что уже сравнительно очень давно она встрѣчала жаркихъ защитниковъ между радикалами и буржуазными демократами, и что, можетъ быть, впервые на этой почвѣ представительная система отступитъ во Франціи нѣсколько назадъ передъ прямымъ народнымъ законодательствомъ.

Начало представительства идетъ во Франціи до нѣкоторой степени рука объ руку съ началомъ, такъ называемаго, раздѣленія властей, которое положительно или отрицательно затрог

ваетъ цѣлый рядъ конституціонныхъ вопросовъ. Такъ, самыя функціи парламентарнаго правительства или, если хотите, „правительства кабинета", будутъ не особенно понятны читателю, если прежде не устранить крупнаго недоразумѣнія, касающагося упомянутаго принципа раздѣленія. Скажемъ сейчасъ же, что хотя этотъ принципъ часто провозглашается основою правительствъ пореволюціонной Франціи, онъ терпитъ, однако, кое-какія существенныя ограниченія и во всякомъ случаѣ не является тѣмъ единоспасающимъ талисманомъ, какимъ онъ рисовался доктринерамъ умѣреннаго либерализма. Въ задачу этого этюда не входитъ собственно параллельное изложеніе различныхъ конституцій. Но мы можемъ все же напомнить читателю, что независимость законодательной, исполнительной и судебной властей, которую съ такою энергіей провозглашала и пыталась осуществить на практикѣ Великая революція, находившаяся въ этомъ отношеніи подъ сильнымъ вліяніемъ Монтескье, — что эта независимость далеко не имѣла подобнаго строгаго характера въ самой Англіи, гдѣ ее нашелъ знаменитый авторъ „Духа законовъ" въ видѣ довольно сложнаго и смѣшаннаго факта политической жизни, чтобы придать ему несоотвѣтствующую дѣйствительности теоретическую чистоту. Монтескье могъ, конечно, разсматривать въ абстрактной раздѣльности власть законодательную, власть исполнительную и власть судебную или, какъ выражается онъ все въ той же знаменитой, уже цитированной нами, главѣ 6-ой книги XI (посвященной „конституціи Англіи"), „власть законодательную; власть исполнительную въ отношеніи вещей, зависящихъ отъ международнаго права; и власть исполнительную въ отношеніи вещей, зависящихъ отъ гражданскаго права" [1]). Онъ могъ, конечно, разсматривая Англію, какъ идеальный типъ государства par excellence, пріурочивать законодательную власть къ „корпораціи знатныхъ и къ корпораціи, избранной для того, чтобы представлять народъ" [2]), а исполнительную власть сосредоточивать исключительно „въ рукахъ монарха, ибо эта часть правленія, почти всегда нуждающаяся въ моментальномъ дѣйствіи, лучше выполняется однимъ, чѣмъ нѣсколькими" [3]) и т. д. Но эта черезчуръ отвлеченная конструкція мѣшала ему видѣть, что и въ идеальной странѣ, изображаемой имъ, такого рѣзкаго раздѣленія на практикѣ не существовало; что его носитель исполнительной власти,—монархъ,—участвовалъ вмѣстѣ съ парламентомъ и въ

[1]) Montesquieu, Ibid., стр. 254.
[2]) Ibid., стр. 257.
[3]) Ibid., стр. 258.

законодательной; что отъ монарха же истекала и судебная власть; что и, наоборотъ, парламентъ, будучи носителемъ законодательной власти, въ то же время (особенно начиная съ революціи 1688 г.) все дѣятельнѣе и дѣятельнѣе вмѣшивался,—къ счастью политической свободы,—въ сферу исполнительной власти при помощи кабинета, выбираемаго королемъ изъ среды парламентскаго большинства [1])

Люди Великой революціи, вдохновляемые, кромѣ Монтескье (и въ извѣстномъ смыслѣ, Руссо), только что окончательно введенной федеральной конституціей Сѣверо-Американскихъ Штатовъ [2]), составленной именно подъ сильнымъ вліяніемъ идей Монтескье, пожелали, конечно, осуществить въ возможно большей полнотѣ и чистотѣ принципъ троякаго раздѣленія власти. Но если только что упомянутый авторъ „американской республики" показалъ, какъ подъ давленіемъ обстоятельствъ измѣнялся на практикѣ (by usage), „повидимому неподвижный и несгибаемый инструментъ" конституціи Штатовъ, и какъ необходимость заставила тамъ обходить не разъ путемъ жизненныхъ приспособленій принципъ раздѣленія властей, трудно осуществимый въ дѣйствительности во всей своей чистотѣ [3]), то политическая исторія пореволюціонной Франціи свидѣтельствуетъ еще ярче и рѣзче, съ какой быстротой и какимъ важнымъ ограниченіямъ подверглось начало тройственнаго обособленія на вулканической почвѣ непостоянной Галліи.

Конечно, въ первой конституціи (1791 г.) министры, какъ агенты исполнительной власти, были до такой степени оторваны отъ власти законодательной, что король, которому принадлежало право назначать и отставлять министровъ, ни въ какомъ случаѣ не могъ выбирать ихъ среди членовъ парламента. Или какъ го-

---

[1]) Ср. Максимъ Ковалевскій, *Происхожденіе современной демократіи*; Москва, 1895, т. I, стр. 562: „... не въ обособленіи и независимости исполнительной власти отъ законодательной, а въ подчиненіи ея народному представительству лежитъ дѣйствительный источникъ англійской политической свободы" и т. д.

[2]) По поводу хронологіи этого законодательнаго акта Брайсъ пишетъ: „Трудно сказать, должны ли мы называть эту конституцію конституціей 1787 г., когда она была составлена, или конституціей 1788 г., когда она была принята надлежащимъ числомъ штатовъ, или, наконецъ, конституціей 1789 г., когда она вошла въ дѣйствіе". (James Bryce, *The American Commonwealth*; Лондонъ, 1889, 2-е изд., т. II, см. прим. 3 т. стр. 24).

[3]) Пусть читатель обратитъ вниманіе хотя бы на дѣятельность комитетовъ Конгресса, которые являются негласными посредниками между Конгрессомъ, лишеннымъ по закону права мѣшаться въ администрацію, и между министрами, неимѣющими доступа въ Конгрессъ.

ворилъ текстъ: „члены настоящаго національнаго собранія и слѣдующихъ законодательныхъ собраній (legislatures), члены кассаціоннаго суда и тѣ, кто будутъ отправлять должности въ Великомъ жюри, не могутъ быть назначаемы на постъ министра, ни получать какія бы то ни было мѣста, аренды, пенсіи, оклады или миссіи отъ исполнительной власти и ея агентовъ, во все время отправленія ими своихъ функцій, равно какъ въ теченіе двухъ лѣтъ, слѣдующихъ за ихъ прекращеніемъ" [1]).

Но тогда же пришлось ввести нѣкоторыя смягченія въ эту систему раздѣленія властей. Такъ, въ противоположность гораздо болѣе послѣдовательной и неумолимой въ этомъ отношеніи американской конституціи, министры, хотя и будучи агентами исполнительной власти, получили право доступа и слова въ законодательномъ собраніи [2]). Съ другой стороны, они же были поставлены подъ нѣкоторый,—правда, платоническій,—контроль законодательной власти, ибо законъ 27 апрѣля 1791 г. объ организаціи министерства,—и притомъ законъ, не вошедшій собственно въ число конституціонныхъ законовъ, говоритъ: „законодательный корпусъ можетъ представлять королю какія сочтетъ онъ нужнымъ заявленія относительно поведенія его министровъ и даже объявить ему, что они потеряли довѣріе націи". Правда, это выраженіе порицанія,—„вотумъ недовѣрія", какъ сказали бы въ наше время,—имѣло, повторяемъ, лишь моральное значеніе и не влекло за собою никакой санкціи, ибо „согласно декрету, король могъ сохранить своихъ министровъ вопреки заявленію, законодательнаго корпуса" [3]).

Смягченія же принципа раздѣленія были внесены и въ самую систему изготовленія законовъ. Согласно этому принципу, такая функція должна цѣликомъ принадлежать законодательной власти; и такъ и значилось въ конституціи. Но тутъ же была, если позволено такъ выразиться, устроена и нѣкоторая лазейка для выхода изъ затрудненія, которое могло возникнуть вслѣдствіи черезчуръ строгаго проведенія начала обособленности властей. Конституція 1791 г., дѣйствительно, говорила, что она „вручаетъ исключительно законодательному корпусу слѣдующія права и функціи: предлагать и декретировать законы и т. д., но съ тѣмъ, чтобы непосредственно за этимъ добавить: „король можетъ только пригласить законодательный корпусъ принять во

---

[1]) Duguit, стр. 17 (Constit. du 3 sept., titre III, chap. II, sect. IV, art. 2).
[2]) Duguit, стр. 23 (Constit. du 3 sept, titre III, sect. IV, art. 10).
[3]) Esmein, *Eléments*, стр. 320 (слова современника, Турэ).

вниманіе извѣстный предметъ“ [1]). И какъ ни смотрѣть на частицу „только“, затушевывающую отступленіе отъ правила, ясно, во всякомъ случаѣ, что, не обладая собственно иниціативой въ дѣлѣ законодательства, представитель исполнительной власти получалъ, однако, возможность косвенно вліять на эту чужую функцію, предлагая законодателямъ заняться такимъ или инымъ вопросомъ.

Замѣтимъ, наконецъ, что конституція 1791 г., несмотря на свое стремленіе осуществить возможно полнѣе начало раздѣленія, вводила уже прямое,—хотя и въ отрицательной формѣ,—вмѣшательство исполнительной власти въ законодательную, а именно королевское *veto* (которое, кстати сказать, существовало уже и въ англійской конституціи), или, такъ называемый, „пріостанавливающій отказъ“ (refus suspensif) короля санкціонировать „декретъ законодательнаго корпуса“. И этотъ отказъ въ санкціи могъ пріостановить вступленіе декрета въ законную силу въ теченіе двухъ слѣдующихъ одна за другою „легислатуръ“ (срока существованія собранія) [2]).

Эти трудности и тренія, обнаруживавшіяся при осуществленіи на практикѣ начала раздѣленія властей, были въ значительной степени устранены на почвѣ Франціи самой эволюціей конституціонной жизни. А именно, сохраняя упомянутое начало раздѣленія, какъ желательный принципъ, страна пошла въ направленіи къ сближенію, къ взаимному проникновенію властей. И при этомъ, несмотря на нѣкоторыя рѣзкія отклоненія отъ этого общаго хода, смыслъ движенія заключался въ томъ, что на мѣсто сложной системы трехъ равныхъ противовѣсовъ вырабатывался болѣе упрощенный механизмъ преобладанія одного изъ нихъ. Такимъ усилившимся элементомъ явилась законодательная власть. И это обнаружилось не только прямо, расширеніемъ ея компетенціи, но и косвенно, возростаніемъ вліянія исполнительной власти на законодательство. Это можетъ показаться парадоксомъ. Но если мы напомнимъ читателю, что имѣемъ здѣсь въ виду выработку парламентарнаго правительства, или правительства кабинета, то наше утвержденіе сейчасъ же теряетъ свой, на первый взглядъ, странный характеръ. Да, теперь иниціатива закона принадлежитъ и министерству, наравнѣ съ членами парламента. Но именно потому, что высшій представитель исполнительной власти (скажемъ, президентъ республики) поставленъ въ практическую необходимость избирать своихъ министровъ среди парламента и между

---

[1]) Duguit, стр. 18 (Constit. du 3 sept., titre III, chap. III, sect. prem., art. 1).
[2]) Duguit, стр. 21 (titre III, chap. III, sect. III, art. 1—2).

вожаками большинства,—иначе кабинетъ не продержится и минуты,—именно поэтому въ этомъ кажущемся усиленіи вліянія министровъ на законодательство заключается на самомъ то дѣлѣ торжество законодательной власти надъ исполнительной. Ибо послѣдняя всего чаще лишь проводитъ со скамьи отвѣтственныхъ министровъ то, къ чему тяготѣетъ большинство членовъ парламента. Политическая отвѣтственность кабинета министровъ передъ законодательною властью, появившаяся, вопреки принципу раздѣленія, въ 1814 г. и все усиливавшаяся съ тѣхъ поръ, (если мы оставимъ въ сторонѣ сравнительно кратковременные періоды крайней реакціи), и составляетъ характерный пріемъ правленіян а почвѣ Франціи и придаетъ ей яркій отпечатокъ парламентарной страны. Къ Франціи, поэтому, какъ разъ примѣнимы слова умнаго изслѣдователя „Американской республики", который, сравнивая сѣверо-американскую конституцію съ типичными европейскими конституціями, замѣчательно рельефно изображаетъ переплетеніе независимыхъ якобы (по теоріи Монтескье) властей въ практикѣ политической жизни. Вотъ что дѣйствительно, говоритъ Брайсъ объ „англійской системѣ", послужило образцомъ для различныхъ европейскихъ конституцій, болѣе или менѣе вдохновившихся ею:

... Англійская система ставитъ во главѣ государства лицо, во имя котораго совершаются всѣ акты исполнительной власти и которое (за исключеніемъ Франціи) неотвѣтственно и несмѣняемо. Эти акты его дѣлаются по совѣту и за отвѣтственностью министровъ, номинально выбираемыхъ имъ, а въ дѣйствительности представителями народа,—и обыкновенно, но не непремѣнно между членами законодательнаго собранія. Представители являются, такимъ образомъ, чрезъ выбираемыхъ ими агентовъ, настоящимъ правительствомъ страны. Когда представительное собраніе перестаетъ довѣрять своимъ агентамъ послѣдніе подаютъ въ отставку (resign), а назначаются новые. Такимъ образомъ, исполнительная, какъ и законодательная, власть на самомъ дѣлѣ принадлежитъ большинству палаты представителей, хотя при назначеніи агентовъ,—пріемъ, къ которому его побуждаетъ самая многочисленность его,—это большинство и вынуждено оставлять въ рукахъ этихъ агентовъ извѣстную долю власти, которой достаточно для того, чтобы придавать имъ видъ чего-то отличнаго отъ него, а порою толкать ихъ на дѣйствія, какія не одобряются ихъ господами. И какъ законодательная власть является, такимъ образомъ, въ извѣстномъ смыслѣ исполнительной, такъ и правительство, обладающее исполнительной властью, а именно совѣтъ министровъ или кабинетъ, является постольку законодательнымъ, поскольку иниціатива принимаемыхъ мѣръ зависитъ въ значительной части отъ него и поскольку проведеніе упомянутыхъ мѣръ чрезъ палату требуетъ съ его стороны защиты и обратнаго давленія на большинство представителей. Члены правительства являются не только агентами исполнительной власти, но и вожаками законодательной. По истинѣ, можно сказать, что законодательная и исполнительная функціи столь же тѣсно переплетаются при этой системѣ, какъ въ абсолютныхъ монархіяхъ, напр., въ

Римской Имперіи или въ современной Россіи; и тотъ фактъ, что податное обложеніе, хотя и опредѣляясь законодательнымъ путемъ, есть въ тоже время необходимое орудіе администраціи, показываетъ, насколько нераздѣльны эти обѣ повидимому различныя власти. При этой системѣ суверенитетъ законодательной власти можетъ быть болѣе или менѣе полонъ. Онъ всего полнѣе проявляется во Франціи, всего менѣе въ Германіи и Пруссіи, гдѣ власть императора и короля еще велика и не обнаруживаетъ упадка. Но во всѣхъ этихъ странахъ власть законодательная и власть исполнительная не только тѣсно соприкасаются между собой, но и улаживаютъ свои несогласія не обращаясь къ судебной власти и т. д. [1]).

Трудно яснѣе выразить, въ какой степени видоизмѣняется на практикѣ принципъ раздѣленія властей, принципъ, который остается въ конституціонныхъ странахъ скорѣе предостереженіемъ противъ произвольной перетасовки функцій государственныхъ органовъ, чѣмъ требованіемъ абсолютной, если можно такъ выразиться, непроницаемости одной стороны дѣятельности „народа-самодержца" для другой. Вотъ почему во Франціи уже давно не только самыя крайнія партіи, но и радикальная буржуазія скептически относится къ безусловному значенію формулы обособленія властей. Правда, преобладающимъ направленіемъ въ конституціонной исторіи Франціи было все же стремленіе сохранить въ общихъ чертахъ упомянутое начало. Правда, политическіе дѣятели и публицисты умѣреннаго лагеря продолжаютъ являться его горячими панегиристами. Но на практикѣ все больше и больше замѣчается усиленіе одной функціи, — а именно законодательной,—насчетъ другихъ, — исполнительной, а отчасти и судебной. А въ теоретической полемикѣ партій искренніе демократы даже привѣтствуютъ эту эволюцію, видя въ ней начало грядущаго порядка вещей: распространенія законодательнаго элемента на сферы исполнительную и судебную, но съ строгой отвѣтственностью носителей власти передъ всею націею вообще и каждымъ гражданиномъ въ частности. Выборность, судимость и смѣняемость всѣхъ лицъ правящаго персонала и всѣхъ агентовъ власти во всѣхъ сферахъ ея дѣятельности является обыкновеннымъ требованіемъ въ программахъ крайнихъ республиканцевъ.

Мы приходимъ здѣсь къ четвертому слѣдствію, вытекающему изъ принциповъ „Провозглашенія": отвѣтственности представителей власти передъ народомъ. Относительно лицъ, облеченныхъ законодательною властью, эта отвѣтственность (кромѣ прямыхъ преступленій, подлежащихъ наказанію согласно съ общимъ правомъ страны) носитъ чисто политическій характеръ, и полити-

---

[1]) Bryce, l. c., I: стр. 271—272.

ческая вина влечетъ за собой и политическое наказаніе; „самодержецъ-народъ“ воленъ отнять на выборахъ и при помощи выборовъ законодательную функцію у недостаточнаго или неспособнаго представителя и передать свои полномочія тому, кто лучше отвѣчаетъ требованіямъ избирателей. Мы видѣли, впрочемъ, что этотъ пріемъ выражаетъ максимумъ современнаго контроля избирающихъ надъ избранниками, и что, напр., система „точной инструкціи“ до сихъ поръ не введена въ конституціонное право, и даже сравнительно рѣдко примѣняется въ отдѣльныхъ случаяхъ по предварительному соглашенію между избирателями и депутатами.

Но рѣчь можетъ идти и о другой отвѣтственности, а именно, объ отвѣтственности органовъ и агентовъ (чиновниковъ и т. п.) исполнительной власти за злоупотребленія, допущенныя или при отправленіи обязанностей и влекущія за собою матеріальный и моральный вредъ для пострадавшихъ гражданъ. „Народъ-самодержецъ“ не можетъ допустить, чтобы отъ его имени и прикрываясь общими интересами, его агенты могли наносить ущербъ самомалѣйшей частицѣ его державнаго организма, позволять себѣ превышенія власти или произволъ. Мы видѣли, съ какой энергіей „Провозглашеніе“ (особенно второе, служащее введеніемъ къ конституціи 1793 г.) формулировало даже право на возстаніе, если хоть одинъ членъ общежитія подвергался угнетенію. Но это, такъ сказать, революціонная мораль на время общественной войны. Какой же исходъ указываетъ французское право, вытекшее изъ движенія 1789 г., для мирнаго времени, для прозаическаго обихода вещей, который нисколько, однако, не исключаетъ возможности насилія и произвола со стороны администраціи по отношенію къ простымъ гражданамъ? Интересно, что въ этомъ пунктѣ Франція гораздо болѣе строго держится принципа раздѣленія властей, чѣмъ Англія, эта страна классическаго, по мнѣнію Монтескье, торжества упомянутой системы обособленности. Дѣйствительно, великая и драгоцѣнная особенность англійскаго права заключается въ томъ, что, въ противоположность фетишу раздѣленія, администрація тамъ подчинена суду, и никакой произволъ никакого должностного лица, какъ бы оно ни было высоко поставлено, не можетъ избѣгнуть разбора и осужденія, въ странѣ, гдѣ всѣ „индивидуальныя права“ или „публичныя свободы“ находятъ такого самостоятельнаго и могучаго покровителя, какимъ является голосъ общественнаго мнѣнія въ видѣ суда присяжныхъ. Франція, — мы сейчасъ увидимъ, подъ давленіемъ какихъ историческихъ обстоятельствъ,—рѣшила, на-

оборотъ, данную задачу въ духѣ раздѣленія властей и изъяла администрацію изъ компетенціи суда.

Гражданинъ французской республики, слѣдующей въ этомъ отношеніи юридической формулѣ, которая идетъ со временъ первой революціи, не можетъ позвать чиновника къ отвѣту предъ обыкновеннымъ трибуналомъ и, того менѣе, предъ судомъ общественной совѣсти въ формѣ суда присяжныхъ. Онъ вынужденъ обращаться съ жалобами на администрацію къ администраціи же, а именно, къ той вѣтви исполнительной власти, которая носитъ названіе „административной юстиціи" и вѣдаетъ столкновенія между частными лицами и общественными властями. Намъ нечего входить въ подробности этой организаціи; и читатель можетъ найти ясное резюмэ характера и функцій учрежденія (Государственнаго Совѣта, совѣтовъ префектуры и т. п.) хотя бы у Симонэ [1]). Но несомнѣнно одно: въ случаѣ тяжбы между гражданиномъ и администраціей судьею является администрація же, т. е. какъ разъ одна изъ тяжущихся сторонъ. И этотъ фактъ можно затушевать, но отнюдь не отрицать, указаніемъ на особенности административной юстиціи, якобы сохраняющей достаточную самостоятельность и оригинальность функціи по отношенію къ общему механизму исполнительной власти.

Любопытно происхожденіе этой особенности французскаго конституціоннаго права. Перенесемся въ эпоху великой революціи. Новое міровоззрѣніе, пробивая себѣ дорогу, естественно должно было вступать въ сильныя столкновенія съ интересами и силами прошлаго. И мы знаемъ, какая свирѣпая борьба завязалась, дѣйствительно, между старымъ и новымъ режимомъ. Революціонной законодательной власти приходилось проводить свои мѣры при помощи агентовъ революціонной же администраціи, которая встрѣчала жестокое сопротивленіе среди защитниковъ рухнувшаго строя. Съ другой стороны, старинныя судебныя учрежденія въ формѣ парламентовъ, доживавшихъ свой вѣкъ наканунѣ революціи и пытавшихся упорно тормозить необходимую общественную реформу, оставили по себѣ чрезвычайно дурную славу. Реакція и судебная власть соединялись, поэтому, мощной ассоціаціей идей въ головѣ революціонеровъ. Люди великаго переворота и боялись, чтобы работа пересозданія общества не была сильно заторможена, если бы каждое частное лицо получило возможность преслѣдовать агентовъ новой исполнительной власти передъ обыкновенными (хотя бы и новыми) судами и та-

[1]) Simonet, *Traité élémentaire de droit public et administratif*, стр. 146 и слѣд.

кимъ образомъ оттягивать и даже уничтожать дѣйствія революціонной администраціи. Или, какъ выразился одинъ изъ членовъ учредительнаго собранія, Деменье, во время дебатовъ по этому вопросу: „всѣ граждане пойдутъ тогда со своими жалобами въ суды, прося объ отмѣнѣ того или другого административнаго распоряженія. Тогда трибуналамъ пришлось бы заняться дѣлами, которыя вы нарочно изъяли изъ ихъ компетенціи“ [1]).

Какъ бы то ни было, и по минованіи опасностей революціоннаго времени, конституціонное право Франціи сохранило этотъ принципъ независимости административной власти отъ судебной, хотя въ то же время допустило въ другомъ смыслѣ гораздо большее смѣшеніе функцій, сдѣлавъ исполнительную власть въ указанныхъ нами случаяхъ и стороною, и судьею въ своемъ же дѣлѣ. Съ другой стороны, развитіе централистическихъ тенденцій, въ особенности со времени Наполеона I (продолжавшаго въ извѣстныхъ отношеніяхъ централизацію дореволюціонной абсолютной монархіи), сказалось,—на сей разъ уже противъ принципа раздѣленія,—въ усиленіи зависимости судебной власти отъ исполнительной сравнительно съ эпохою первой революціи. Дѣйствительно, по конституціи 1791 г. „правосудіе будетъ отправляться задаромъ судьями, избираемыми на время народомъ и несмѣняемыми въ теченіе этого времени“ [2]). Но конституція VIII-го года отмѣнила выборное начало въ примѣненіи ко всѣмъ судьямъ, кромѣ мировой юстиціи и членовъ кассаціоннаго суда, а сенатусъ-консультъ 28-го флореаля XII-го года уничтожилъ и эти исключенія. И такимъ образомъ, съ тѣхъ поръ судебное сословіе не избирается во Франціи народомъ, а назначается главою исполнительной власти.

Правда, какъ бы съ цѣлью усилить независимость судей отъ правительства, принципъ несмѣняемости былъ удержанъ (за исключеніемъ мировыхъ судей) при всѣхъ послѣдующихъ режимахъ и вошелъ въ конституціонную традицію до такой степени, что напр., современная конституція (1875 г.) даже не упоминаетъ его, считая подразумѣвающимся самимъ собою. Но именно противъ несмѣняемости судей и ведется уже довольно давно горячая кампанія французскими крайними республиканцами, которые требуютъ, наоборотъ, строгаго примѣненія къ судебному сословію (какъ, впрочемъ, и ко всѣмъ должностнымъ лицамъ) начала избираемости, непосредственной судимости и смѣняемости, какъ логическаго развитія народнаго суверенитета.

[1]) Цитировано Эсмэномъ (Esmein, *Eléments*, прим. 1 къ стр. 370).
[2]) Duguit стр. 27 (Constit. du 3 sept,e titre III, chap. V, art. 2).

Таковы принципы 1789 г. и главнѣйшіе выводы изъ нихъ на почвѣ современной Франціи, равно какъ нѣкоторыя особенности конституціоннаго права, проходящія красною нитью чрезъ всю пореволюціонную исторію страны. Мы приступаемъ теперь къ описанію конституціи 1875 г. и къ ея функціонированію на практикѣ.

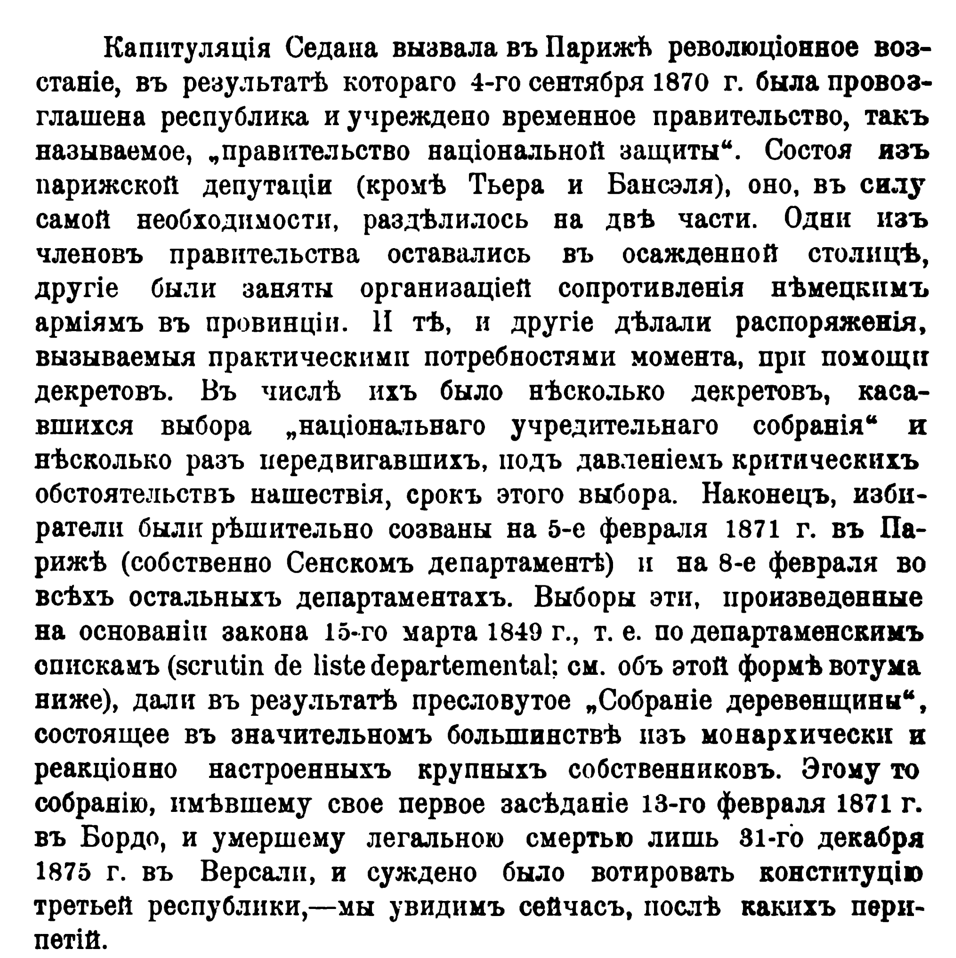
ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

Конституція 1875 г. и практика политической жизни.

ГЛАВА I.

Исторія конституціи 1875 г. и общій характеръ ея.

Мы уже упомянули мимоходомъ, въ первой части нашего труда, что конституція 1875 г., опредѣляющая политическія учрежденія третьей республики, отличается своимъ характеромъ отъ большинства другихъ конституцій. Она не носитъ отпечатка цѣльности, но наоборотъ, сложена, на манеръ мозаики, изъ нѣсколькихъ довольно мало связанныхъ между собою кусковъ. Она лишена общаго введенія, провозглащающаго принципы современнаго публичнаго права. Она умалчиваетъ и объ „индивидуальныхъ правахъ". Въ ней элементы республиканскіе и элементы монархическіе образуютъ такую амальгаму, который мы не находимъ ни въ какой другой изъ французскихъ, по большей части законченныхъ и цѣльныхъ, конституцій. Мы знаемъ, наконецъ, что три главные конституціонные закона, изъ которыхъ она состоитъ, были вотированы въ три отдѣльные же пріема и далеко не въ строго логическомъ порядкѣ. Первымъ прошелъ законъ объ организаціи Сената; на слѣдующій лишь день—законъ объ организаціи государственной власти вообще; и только черезъ пять мѣсяцевъ, законъ объ отношеніи различныхъ органовъ этой власти между собою. Естественно является вопросъ, гдѣ искать объясненія упомянутымъ особенностямъ конституціи 1875 г. Отвѣтомъ служитъ исторія выработки этой конституціи, исторія, тѣсно связанная съ политической борьбой партій, разыгравшейся послѣ паденія Имперіи. Мы должны познакомить, поэтому, читателя съ перипетіями ея,—познакомить, разумѣется, вкратцѣ и лишь постольку, поскольку то необходимо для пониманія характера послѣдней, нынѣ дѣйствующей конституціи.



Капитуляція Седана вызвала въ Парижѣ революціонное возстаніе, въ результатѣ котораго 4-го сентября 1870 г. была провозглашена республика и учреждено временное правительство, такъ называемое, „правительство національной защиты“. Состоя изъ парижской депутаціи (кромѣ Тьера и Бансэля), оно, въ силу самой необходимости, раздѣлилось на двѣ части. Одни изъ членовъ правительства оставались въ осажденной столицѣ, другіе были заняты организаціей сопротивленія нѣмецкимъ арміямъ въ провинціи. И тѣ, и другіе дѣлали распоряженія, вызываемыя практическими потребностями момента, при помощи декретовъ. Въ числѣ ихъ было нѣсколько декретовъ, касавшихся выбора „національнаго учредительнаго собранія“ и нѣсколько разъ передвигавшихъ, подъ давленіемъ критическихъ обстоятельствъ нашествія, срокъ этого выбора. Наконецъ, избиратели были рѣшительно созваны на 5-е февраля 1871 г. въ Парижѣ (собственно Сенскомъ департаментѣ) и на 8-е февраля во всѣхъ остальныхъ департаментахъ. Выборы эти, произведенные на основаніи закона 15-го марта 1849 г., т. е. по департаменскимъ спискамъ (scrutin de liste departemental; см. объ этой формѣ вотума ниже), дали въ результатѣ пресловутое „Собраніе деревенщины“, состоящее въ значительномъ большинствѣ изъ монархически и реакціонно настроенныхъ крупныхъ собственниковъ. Этому то собранію, имѣвшему свое первое засѣданіе 13-го февраля 1871 г. въ Бордо, и умершему легальною смертью лишь 31-го декабря 1875 г. въ Версали, и суждено было вотировать конституцію третьей республики,—мы увидимъ сейчасъ, послѣ какихъ перипетій.

Во французской политической литературѣ и въ полемикѣ партій обсуждался очень часто, да и теперь порою обсуждается, вопросъ, имѣло ли право національное собраніе вырабатывать и санкціонировать какіе бы то ни было конституціонные законы. И мы знаемъ, что спорящіе далеко не пришли въ этомъ пунктѣ къ соглашенію. Можно сказать вообще, что до вотированія республиканской конституціи это право признавалось за собраніемъ монархистами и отрицалось республиканцами. А послѣ вотированія роли перемѣнились; монархисты стали отрицать заднимъ числомъ упомянутое право, республиканцы же признавать,—за исключеніемъ крайнихъ радикаловъ, которые продолжаютъ находить конституцію третьей республики крайне монархической и полагаютъ, что Національное Собраніе превысило свои полномочія, вотируя основные законы. Разногласія въ этомъ пунктѣ замѣчаются и среди спеціалистовъ. Такъ, уже цитированный нами авторъ популярнаго руководства по конституціонному праву, Луи Мар-

тэнъ, высказываетъ рѣшительное мнѣніе, что „собраніе, сохранявшее власть до 1876 г., не должно было имѣть никакой другой миссіи, кромѣ рѣшенія вопроса, продолжать ли войну, или принять миръ и на какихъ условіяхъ; но отнюдь не получило учредительныхъ инструкцій“ [1]).

Діаметрально противоположный взглядъ развивается учеными издателями текста французскихъ конституцій, Леономъ Дюгюи и Анри Монnье, которые въ историческихъ комментаріяхъ къ конституціи 1875 г. не менѣе рѣшительно заявляютъ: „съ точки зрѣнія права рѣшеніе вопроса не подлежитъ ни малѣйшему сомнѣнію: бордосское собраніе было *учредительнымъ*. Да и съ фактической точки зрѣнія, въ моментъ его возникновенія во Франціи не было никакой правильной политической власти; поэтому, оно должно было сосредоточивать въ себѣ верховную власть“ [2]).

Въ сущности, этотъ нѣсколько схоластическій вопросъ о характерѣ и полномочіяхъ собранія можно было бы оставить въ сторонѣ. И, конечно, не указаніемъ на то, что слово „учредительное“ встрѣчалось въ декретахъ о созывѣ „національнаго собранія“ (Дюгюи и Монnье), или на то, что можно найти „цѣлый рядъ прецедентовъ, показывающихъ, какъ послѣ революціи, собранія проявляли учредительную власть, хотя бы и не получили ее ни по способу своего возникновенія, ни на основаніи точной инструкціи избирателей“ (Эсмэнъ) [3]), — не указаніями, говорю, на тотъ или иной правовой или фактическій прецедентъ можно было бы устранить роковое недоразумѣніе, тяготѣвшее съ самаго начала на характерѣ и дѣятельности бордосскаго собранія. Самые выборы его происходили подъ крайне неблагопріятнымъ дѣйствіемъ смѣшенія двухъ очень важныхъ, но совершенно отдѣльныхъ вопросовъ: война или миръ? республика или монархія? Несомнѣнно, что сами событія „страшнаго года“ ставили предъ избирателями, прежде всего, дилемму: биться или мириться? Но паденіе имперіи, сдѣлавшее изъ политическихъ учрежденій страны, въ извѣстномъ смыслѣ tabula rasa, выдвигало другую серьезную дилемму: замѣнить ли рухнувшій режимъ монархическимъ или республиканскимъ строемъ?

Какъ же было совмѣстить при выборахъ рѣшеніе этихъ

---

[1]) Louis Martin, Precis élémentaire de droit constitutionnel; Парижъ 1891, стр. 163.

[2]) Léon Duguit et Henry Monnier, Les constitutions et les principales lois politiques de la France; Парижъ, 1898, стр. CXVIII.

[3]) A. Esmein, Eléments de droit constitutionnel français et comparé; Парижъ, 1903, изд. 3-е, стр. 444.

двухъ очень важныхъ, но совершенно различныхъ альтернативъ? Какъ было избирать депутатовъ, когда послѣдніе могли имѣть по одному вопросу желательные, по другому нежелательные для большинства избирателей взгляды. И такъ и случилось. Франція въ общемъ тяготѣла къ республикѣ. Но она же жаждала мира. А такъ какъ наиболѣе видные республиканцы, въ родѣ Гамбетты, желали во что бы то ни стало продолжать войну, то страна, встревоженная этою боевою непримиримостью, предпочла всего чаще подавать голоса за гораздо болѣе мирно настроенныхъ монархистовъ, хотя и не раздѣляя ихъ политическихъ убѣжденій. Въ результатѣ получилось собраніе, большинство котораго состояло изъ представителей стараго міровоззрѣнія, дававшихъ удовлетвореніе странѣ тѣмъ, что вотировали миръ, но сильно пугавшихъ ее своими планами монархической реставраціи. И если эта реставрація не удалась, а, въ концѣ концовъ, восторжествовалъ республиканскій режимъ, то это прежде всего объяснялось несогласіями среди монархическаго большинства, не имѣвшаго возможности столковаться ни въ вопросѣ о характерѣ монархіи, ни въ вопросѣ о кандидатѣ на тронъ Франціи.

Вотъ какъ изображаетъ составъ собранія оппортунистскій но освѣдомленный въ политическихъ вопросахъ авторъ „Сто лѣтъ внутренней исторіи“:

Его составъ былъ очень разнокалиберный: избранное собственно для заключенія мира, оно не заключало въ своихъ рядахъ опредѣленнаго большинства ни по какому другому вопросу. Съ политической именно точки зрѣнія оно было необыкновенно разношерстно. На 750 членовъ (точнѣе говоря, на 758 депутатовъ отъ Франціи и колоній. Н. К.) она насчитывала едва 200 убѣжденныхъ республиканцевъ, изъ нихъ дюжину непримиримыхъ, почти революціонеровъ въ родѣ Рошфора, Луи Блана и т. д.; три десятка бонапартистовъ, которые едва осмѣливались такъ называться на другой день разгрома, вызваннаго Наполеономъ III; почти столько же „дикихъ“, всѣ убѣжденія которыхъ сводились лишь къ тому, чтобы слѣдить за перемѣной вѣтра; сотню легитимистовъ, вытащенныхъ изъ забвенія поддержкою духовенства, но лишенныхъ искусныхъ вожаковъ; наконецъ, около 300 членовъ, значительное большинство которыхъ обнаруживало явное тяготѣніе къ орлеанизму и должно было вскорѣ составить правый центръ, тогда какъ остатокъ, образовавшій позже подъ вліяніемъ Тьера лѣвый центръ, слагался изъ либераловъ, питавшихъ недовѣріе къ республикѣ, но мало по малу приближавшихся къ ней изъ за ненависти къ Имперіи. Словомъ, то было монархическое большинство, не способное, однако, основать монархію, потому что раздѣлялось на три соперничающія группы каждая съ своимъ претендентомъ; и республиканское меньшинство, пользовавшееся раздорами своихъ противни-

ковъ съ цѣлью достигнуть осуществленія той формы правительства, которое составляло предметъ его желаній [1]).

Спустя четыре дня послѣ перваго засѣданія, а именно 17 февраля 1871 г., собраніе единодушно вотируетъ предложеніе семи депутатовъ: „Тьеръ назначается главою исполнительной власти французской республики. Онъ будетъ отправлять свою должность подъ контролемъ Національнаго Собранія при содѣйствіи министровъ, которыхъ онъ же избираетъ и предсѣдателемъ которыхъ онъ является", — довольно оригинальная комбинація двухъ функцій въ лицѣ Тьера; и функціи главы государства, и функціи какъ бы отвѣтственнаго главнаго министра. Во всякомъ случаѣ, выраженіе „французская *республика*" не даетъ покоя монархистамъ. Въ теченіе нѣсколькихъ мѣсяцевъ собраніе поддерживаетъ Тьера, который былъ ей нуженъ для подавленія коммуны и слѣдующихъ затѣмъ репрессій, но все время упрекаетъ стараго орлеаниста въ стремленіи окончательно установить республиканскій режимъ. Вся вторая половина августа проходитъ въ безконечныхъ преніяхъ по поводу предложенія, внесеннаго 12-го августа Ривэ и еще 65 депутатами—дать Тьеру титулъ *президента* республики и назначить трехлѣтній срокъ его полномочіямъ. Предложеніе это вотируется съ измѣненіями и поправками лишь 31-го августа и становится, такъ называемымъ въ парламентарной исторіи Франціи, „закономъ Ривэ" или даже „конституціей Ривэ". Собраніе соглашается на то, чтобы Тьеръ носилъ званіе президента республики, но отвергаетъ назначеніе какого бы то ни было опредѣленнаго срока его должности, такъ что онъ можетъ быть смѣненъ собраніемъ каждую минуту.

Столкновенія между президентомъ и большинствомъ собранія продолжаются. Президентскій манифестъ или, если хотите, „посланіе" (message), въ которомъ находится многозначительная фраза: „республика существуетъ; она есть законное правительство страны; желать чего-либо другого значило бы вызывать новую революцію, и притомъ самую страшную",—этотъ манифестъ Тьера возбуждаетъ взрывъ неудовольствія среди монархистовъ собранія. Послѣ всевозможныхъ препирательствъ назначается, такъ называемая, „комиссія тридцати" для выработки проекта закона объ опредѣленіи функцій различныхъ органовъ государственной власти (attributions des pouvoirs publics) и о

[1]) André Lebon, Cent ans d'Histoire intérieure (1789—1895), Парижъ, 1898, стр. 278—279.

министерской отвѣтственности. Монархисты возлагаютъ немалыя надежды на эту комиссію, которая начинаетъ свои работы въ настроеніи, явно враждебномъ правительству. Въ результатѣ многочисленныхъ столкновеній и перекрещивающихся предложеній, исходящихъ отъ правительства и отъ разныхъ парламентскихъ партій и группъ, собраніе все таки вотируетъ 13-го марта 1873 г., такъ называемый, „законъ тридцати", который носитъ временный характеръ, но является какъ бы программою окончательной конституціи. Онъ подтверждаетъ полномочія президента, даже даетъ ему право *veto*, пріостанавливающее пренія собранія; но очень суживаетъ сферу его непосредственнаго дѣйствія на парламентъ, позволяя ему сноситься теперь съ нимъ лишь при помощи манифестовъ и при посредствѣ министровъ. Какъ видитъ читатель, соединеніе въ лицѣ президента республики двухъ функцій, собственно президентской функціи и функціи главнаго министра,—отнынѣ прекращается. Но отвѣтственность кабинета не исключаетъ и по новой „конституціи" отвѣтственности президента республики. Встревоженное тяготѣніемъ Тьера къ республикѣ, хотя бы и очень консервативной, собраніе пользуется этимъ орудіемъ отвѣтственности и низвергаетъ Тьера на вопросѣ о необходимости приступить къ „организаціи государственной власти". Характерно, что само же собраніе высказывало немного раньше свое желаніе заняться этимъ вопросомъ. Какъ бы то ни было, оно придирается къ удобному случаю; и вотумъ недовѣрія проходитъ, 24-го мая 1873 г., большинствомъ 360 голосовъ противъ 344. А когда Тьеръ подаетъ въ отставку, то въ тотъ же день, на ночномъ засѣданіи, объединившемъ всего 392 вотировавшихъ, 391 голосовъ противъ 1 избираютъ въ президенты республики Макъ-Магона.

Монархисты полагаютъ, что теперь можно вздохнуть полною грудью: въ Макъ-Магонѣ они видятъ своего человѣка, который будетъ грѣть мѣсто для будущаго короля, пока такой не выработается изъ того или иного претендента. Парламентарныя вакаціи употребляются монархистами для пропаганды идей реставраціи въ странѣ. Съ согласія министровъ и при ихъ поддержкѣ, вожаки большинства пытаются сблизить и если можно слить во едино старшую и младшую вѣтви Бурбоновъ, обѣщая корону бездѣтному графу Шамбору (Генриху V легитимистовъ), а по его смерти графу Парижскому, тогдашнему главѣ Орлеановъ. На фросдорфскомъ свиданіи 5-го августа 1873 г., вызванномъ этими страстными желаніями приверженцевъ стараго режима, младшая вѣтвь почтительно склонилась передъ

старшей, привѣтствуя въ Шамборѣ, какъ выразился въ своей рѣчи Орлеанъ, „не только главу всего нашего дома, но еще единственнаго представителя монархическаго принципа во Франціи“. Однако, прямыхъ практическихъ результатовъ изъ этого свиданія не вышло. Или, какъ вѣрно замѣчаетъ авторъ подробной „Исторіи третьей республики“,

визитъ 5-го августа былъ упрощеніемъ задачи, но онъ не былъ рѣшеніемъ ея. Онъ былъ упрощеніемъ, потому что вмѣсто двухъ троновъ оставался лишь одинъ: онъ не былъ рѣшеніемъ, потому что по прежнему было двѣ монархіи, монархія божественнаго права и монархія конституціонная. И по прежнему было два знамени: бѣлое знамя и знамя трехцвѣтное. Если ни графъ Шамборъ, ни графъ Парижскій не отказывались каждый отъ своей идеи королевской власти и отъ своего знамени, то затрудненіе оставалось цѣликомъ. А такъ какъ на свиданіи 5-го августа не было сказано ни слова собственно о политикѣ, и встрѣча была лишь семейнымъ праздникомъ, возвращеніемъ блуднаго сына, то каждый могъ истолковывать фросдорсфскій визитъ соотвѣтственно своимъ надеждамъ или своимъ опасеніямъ. [1]).

Извѣстно, что послѣдующій рѣшительный отказъ Шамбора принять трехцвѣтное знамя вмѣсто бѣлаго разстроилъ непосредственную попытку монархической реставраціи. Но интриги партизановъ отживающаго режима продолжались по прежнему; и страна была охвачена глухимъ безпокойствомъ въ ожиданіи важныхъ политическихъ перемѣнъ. Центръ тяжести реставраціонныхъ попытокъ перемѣщался теперь ближе къ президенту: надо было заставить этого „лояльнаго солдата“ помѣшать установленію республиканскаго строя въ ожиданіи подходящаго претендента или лучшихъ политическихъ обстоятельствъ. Толкаемый совѣтниками, Макъ-Магонъ счелъ нужнымъ пожаловаться на неустойчивость своей власти (манифестъ 5-го ноября). И немедленно же съ одной изъ скамей правой поднялся генералъ Шангарнье съ предложеніемъ отъ значительнаго числа единомышленниковъ продлить срокъ президентства до 10 лѣтъ.

Предложеніе это было, однако, встрѣчено возраженіями въ комиссіи, избранной для обсужденія его. Докладчикъ, извѣстный юристъ и консервативный республиканецъ, Лабулэ считалъ пятилѣтіе достаточнымъ срокомъ для президентскихъ полномочій и вмѣстѣ съ тѣмъ приглашалъ собраніе приступить въ ближайшемъ будущемъ къ вотированію конституціонныхъ законовъ. „Страна,—говорилъ онъ,—нуждается не въ одномъ президентѣ, но и въ правительствѣ“. Во время завязавшихся по этому вопросу преній, Макъ-Магонъ обратился къ собранію съ манифестомъ,

---

[1]) E. Zevort. Histoire de la troisième république. II. La présidence du Maréchal; Парижъ, 1897, стр. 29.

въ которомъ требовалъ продленія своей власти до семи лѣтъ и притомъ безъ всякихъ условій и ограниченій. Не смотря на странный характеръ такого вмѣшательства, собраніе, хотя и послѣ жаркихъ дебатовъ, исполнило желаніе президента; и большинство 383 голосовъ противъ 317 вотировало, 20-го ноября 1873 г., такъ называемый, „септеннатъ“. Но вмѣстѣ съ тѣмъ было рѣшено назначить новую комиссію изъ 30 членовъ для выработки проекта конституціи.

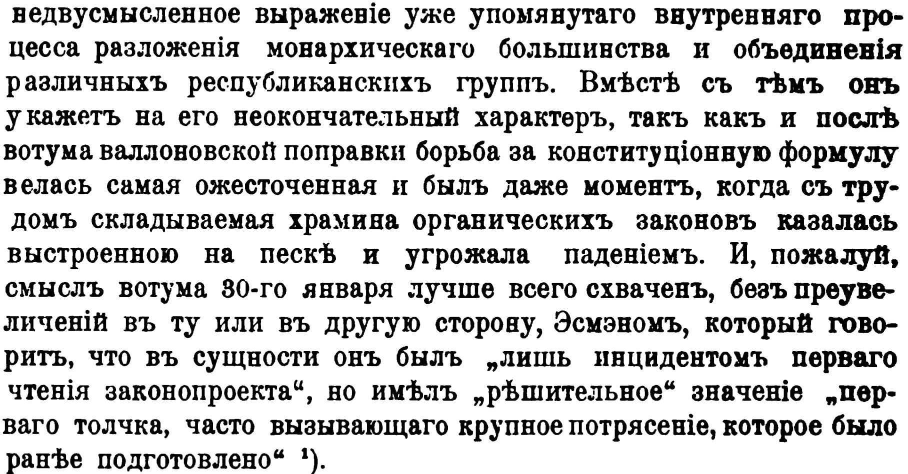
Къ этому времени относятся страстные споры въ печати и странѣ о характерѣ септенната. Монархисты въ особенности распинались, стараясь доказать, что септеннатъ былъ строго связанъ съ личностью Макъ-Магона; и что поэтому, если бы маршалъ умеръ или подалъ въ отставку до срока, вопросъ о продолжительности президентскихъ полномочій являлся бы снова открытымъ. Противники этой точки зрѣнія горячо оспаривали личный характеръ септенната; и, какъ обыкновенно бываетъ во Франціи, была даже найдена остроумная формула, рельефно схватывавшая два сталкивавшіеся взгляда и провозглашавшая право страны избирать *семилѣтняго президента республики*, но не *президента семилѣтней республики*, жизнь которой могла бы быть еще болѣе сокращена преждевременнымъ исчезновеніемъ ея главы.

Рѣшительный шагъ въ сторону республиканской конституціи былъ сдѣланъ лѣвымъ центромъ, который, видя, что комиссія тридцати не особенно торопилась выработкою проекта, сдѣлалъ 15 іюня 1874 г. въ лицѣ Казиміра Перье (Огюста, старшаго сына знаменитаго министра іюльской монархіи) предложеніе, чтобы комиссія взяла за основаніе своихъ работъ статью первую законопроекта 1873 г., гласившую: „правительство французской республики состоитъ изъ двухъ палатъ и президента, главы исполнительной власти“. Предложеніе это, послѣ различныхъ ходовъ и контръ - ходовъ со стороны борющихся партій, было отвергнуто 23-го іюня большинствомъ 369 голосовъ противъ 340. Но точно также было отвергнуто шесть дней спустя (29-го іюня) и предложеніе де-Мальвиля, который констатировалъ безрезультатность преній и совѣтовалъ самому собранію произнести свое собственное распущеніе. Между тѣмъ, страна все болѣе и болѣе начинала волноваться, переживая изо дня въ день тревоги и опасенія за будущее и томясь неопредѣленностью положенія, парализовавшей обычное теченіе общественной жизни. Это желаніе націи выйти изъ тупика, въ который ее завело монархическое большинство, сильное на отрицательные результаты, безсильное на положительные,

создало, наконецъ, атмосферу, благопріятную для сближенія различныхъ элементовъ лѣвой. Лѣвый центръ вступилъ въ переговоры съ наиболѣе дальновидными членами праваго центра; и плодомъ этого обмѣна мыслей было предложеніе, внесенное Лабулэ 21-го января 1875 г. и воспроизводившее уже проваленное собраніемъ предложеніе Казиміра Перье. Попытка Лабулэ потерпѣла пораженіе. Но на сей разъ разница между большинствомъ и меньшинствомъ едва превосходила 20 голосовъ (336 *за* и 359 *противъ*). Чувствовалось, что внутренній процессъ разложенія подтачивалъ энергію монархическаго большинства и увеличивалъ настолько же шансы различныхъ группъ республиканскаго меньшинства.

Это, наконецъ, ясно выразилось на знаменитомъ засѣданіи 30-го января 1875 г., когда историкъ Валлонъ, самъ перешедшій постепенно отъ праваго центра къ лѣвому, внесъ поправку, которая въ сущности имѣла то же значеніе, что предложенія Казиміра Перье и Лабулэ, но ставила республику на вотумъ собранія въ чисто описательной формѣ, не провозглашая ея принципіально, а лишь опредѣляя способъ избранія и продолжительность полномочій президента: „президентъ республики избирается абсолютнымъ большинствомъ голосовъ Сената и Палаты депутатовъ и т. д.“ Этотъ косвенный пріемъ провозглашенія республиканской формы увѣнчался, наконецъ, успѣхомъ; и большинствомъ 353 голосовъ противъ 352, значитъ всего *однимъ* голосомъ, поправка Валлона была принята. Въ исторіи этотъ парламентарный актъ получилъ значеніе легальнаго начала республики, ея основанія. И Валлонъ, — кстати сказать, живущій до сихъ поръ, (ему 92 года), — называется обыкновенно „отцомъ конституціи“. Съ вотумомъ валлоновской поправки,—какъ всегда бываетъ въ тѣхъ случаяхъ, когда извѣстное событіе получаетъ символическое значеніе крупнаго историческаго перелома,—связанъ цѣлый рядъ анекдотовъ. Наиболѣе извѣстный, это разсказъ о томъ, какъ президентъ Макъ-Магонъ, вообще не пользовавшійся репутаціей умственнаго орла, узнавъ, что республика была вотирована *однимъ* голосомъ большинства, пришелъ въ несказанный гнѣвъ и нѣсколько разъ повторилъ на своемъ солдатскомъ жаргонѣ: „желалъ бы я знать, какому это болвану принадлежитъ тотъ голосъ, что всунулъ намъ эту пакостную республику“ (je voudrais bien savoir quel était cet imbécile que nous a f........и avec sa voix cette fichue République)!..

Безпристрастный историкъ не станетъ однако преувеличивать значеніе акта 30-го января. Онъ отмѣтитъ его лишь какъ



недвусмысленное выраженіе уже упомянутаго внутренняго процесса разложенія монархическаго большинства и объединенія различныхъ республиканскихъ группъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ онъ укажетъ на его неокончательный характеръ, такъ какъ и послѣ вотума валлоновской поправки борьба за конституціонную формулу велась самая ожесточенная и былъ даже моментъ, когда съ трудомъ складываемая храмина органическихъ законовъ казалась выстроенною на пескѣ и угрожала паденіемъ. И, пожалуй, смыслъ вотума 30-го января лучше всего схваченъ, безъ преувеличеній въ ту или въ другую сторону, Эсмэномъ, который говоритъ, что въ сущности онъ былъ „лишь инцидентомъ перваго чтенія законопроекта", но имѣлъ „рѣшительное" значеніе „перваго толчка, часто вызывающаго крупное потрясеніе, которое было ранѣе подготовлено" [1]).

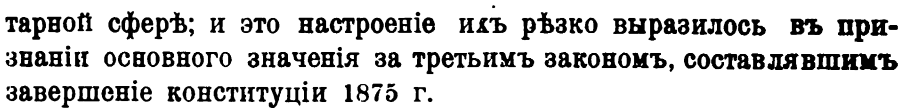
Жаркая битва вскорѣ снова возгорѣлась при второмъ чтеніи законопроекта объ „организаціи государственной власти", съ которымъ находился въ тѣсной связи законопроектъ, устанавливавшій способъ избранія и функціи Сената. Этотъ послѣдній законопроектъ сталъ ареной самой оживленной и запутанной борьбы, въ результатѣ которой предложеніе комиссіи ввести въ Сенатъ, по меньшей мѣрѣ, 150 сенаторовъ „по праву" или назначаемыхъ главою государства было опрокинуто поправкою крайняго республиканца, Паскаля Дюпра, который предложилъ основать весь Сенатъ на выборномъ началѣ. Эта поправка была неожиданно принята 11-го февраля большинствомъ 322 голосовъ противъ 310, составившимся изъ случайной коалиціи послѣдовательныхъ республиканцевъ, желавшихъ подчеркнуть вѣрность избирательному принципу; бонапартистовъ, становившихся всегда въ позу защитниковъ всеобщей подачи голосовъ; и крайней правой, которая относилась враждебно ко всѣмъ предложеннымъ дотолѣ проектамъ конституціи. И вотъ комиссія заявляетъ, что она не можетъ принимать болѣе участія въ дебатахъ. Макъ-Магоновскіе министры въ свою очередь торжественно возвѣщаютъ, что президентъ запретилъ имъ участвовать въ обсужденіи исковерканнаго, молъ, законопроекта. А такъ какъ нѣсколько раньше Собраніе вотировало, что „законъ объ организаціи государственной власти будетъ обнародованъ только послѣ окончательнаго принятія закона о Сенатѣ", то вмѣстѣ съ паденіемъ послѣдняго законопроекта рушилась и валлоновская поправка, учреждавшая косвеннымъ путемъ республику.

---

[1]) Esmein, l. c., стр. 460.

Тогда начинается парламентарная операція, названная военнымъ терминомъ „соединенія двухъ центровъ“. Вмѣстѣ съ тѣмъ среди республиканцевъ происходятъ жаркія пренія съ цѣлью соглашенія; Жюль Греви, будущій президентъ республики, выступаетъ представителемъ „непримиримыхъ“, тогда какъ Гамбетта защищаетъ политику уступокъ. Дѣло идетъ прежде всего о томъ, чтобы дозировать, если можно такъ выразиться, составъ Сената. Въ концѣ концовъ, оба центра и лѣвая (за исключеніемъ крайнихъ) останавливаются на новомъ законопроектѣ Валлона, который предлагаетъ, чтобы изъ общаго числа 300 сенаторовъ 225 избирались на извѣстный срокъ (9 лѣтъ) спеціальными выборными собраніями, а 75 были назначены пожизненно Національнымъ Собраніемъ, впослѣдствіи же избирались самимъ Сенатомъ. Послѣ ожесточенной сшибки партій поправками и поправками къ поправкамъ, второе валлоновское предложеніе принято, 24-го февраля, большинствомъ 413 голосовъ противъ 248, а на слѣдующій же день, еще болѣе значительное большинство,—425 противъ 254 голосовъ,—вотируетъ проектъ въ его цѣломъ. Таковы были перипетіи долгой парламентарной борьбы, въ результатѣ которой получились два основные закона третьей республики, опредѣлявшіе организацію государственной власти и организацію Сената.

Третій основной законъ, касавшійся „отношеній между органами государственной власти“ и закрѣплявшій окончательно новую конституцію, былъ вотированъ лишь лѣтомъ 1875 г., а именно 16-го іюля этого года, послѣ преній, которыя продолжались въ теченіе двухъ мѣсяцевъ. Не мѣшаетъ замѣтить, что лишь этотъ, третій, законъ носитъ названіе конституціоннаго, тогда какъ два первые, несмотря на свой столь же основной характеръ, были вотированы и обнародованы безъ этого титула. Мы здѣсь присутствуемъ, такъ сказать, при вскрытіи психологіи монархистовъ. Вначалѣ, способствуя съ отчаяніемъ въ душѣ установленію республиканской конституціи, они желали, по крайней мѣрѣ, формально сохранить надежду на реставрацію и отказывали двумъ первымъ основнымъ законамъ въ титулѣ конституціонныхъ. Теперь, подъ давленіемъ страны и въ силу самой логики политической эволюціи, они, потерявъ голову, отказались плакать по волосамъ и соглашались признать конституціонный характеръ за третьимъ закономъ. Разумѣется, они не могли совсѣмъ отказаться отъ своихъ плановъ; и послѣдующая исторія Франція знаетъ рядъ попытокъ монархической реставраціи. Но временно они чувствовали себя побитыми въ парламен-



тарной сферѣ; и это настроеніе ихъ рѣзко выразилось въ признаніи основного значенія за третьимъ закономъ, составлявшимъ завершеніе конституціи 1875 г.

Послѣдующая дѣятельность собранія заключала въ себѣ вотированіе еще нѣсколькихъ дополнительныхъ „органическихъ" законовъ, касавшихся окончательной организаціи Сената, Палаты депутатовъ и Государственнаго Совѣта. А 6-го марта 1876 г. произошелъ правильный переходъ власти къ двумъ палатамъ, выбраннымъ уже на основаніи конституціи 1875 г.

Эта конституція съ тѣхъ поръ подвергалась два раза пересмотру. Въ результатѣ перваго пересмотра возникъ законъ 21-го іюня 1879 г., который, несмотря на усилія реакціонеровъ, переносилъ резиденцію государственной власти изъ Версаля въ Парижъ и свидѣтельствовалъ, что дни опалы и недовѣрія правительства къ героическому населенію великаго народа кончались. Второй пересмотръ, вылившійся въ форму закона 14-го августа 1884 г., обозначалъ дальнѣйшее демократизированіе конституціи и, далеко не отвѣчая радикальнымъ требованіямъ крайнихъ республиканцевъ, все же свидѣтельствовалъ о нѣкоторыхъ уступкахъ, которыя вынуждена была сдѣлать въ этомъ направленіи распоряжавшаяся тогда судьбами Франціи оппортунистская партія Новый законъ отмѣнялъ офиціальныя молебствія по случаю открытія засѣданій палатъ. Онъ объявлялъ республиканскую форму правленія не подлежащею отнынѣ пересмотру и запрещалъ выборъ въ президенты какого бы то ни было члена семействъ, когда либо царствовавшихъ во Франціи. Онъ измѣнялъ параграфъ, касавшійся распущенія палаты. И, наконецъ, онъ отмѣнялъ семь статей, относившихся къ составу Сената (и замѣненныхъ вскорѣ закономъ 9-го декабря 1884 г., который расширяетъ примѣненіе выборнаго начала къ Сенату, но отрицаетъ въ этой сферѣ предлагавшуюся было всеобщую подачу голосовъ).

Радикальный пересмотръ конституціи фигурировалъ и продолжаетъ фигурировать въ программахъ крайнихъ республиканцевъ (не говоря о соціалистахъ). Но „ревизіонистское" движеніе было очень сильно заторможено буланжизмомъ, который игралъ въ пересмотръ единственно съ цѣлью низверженія республиканскихъ учрежденій въ пользу новаго Цезаря. Во всякомъ случаѣ, стремленіе пересмотрѣть конституцію ради приданія ей большаго единства и внутренней гармоніи не перестаетъ выражаться на почвѣ Франціи въ различныхъ ревизіонистскихъ планахъ. Приходится, однако, сказать, что это стремленіе требуетъ для своей реализаціи дальнѣйшаго перемѣщенія центра тяжести въ

сторону демократическихъ партій. А все болѣе и болѣе видная роль, которую соціализмъ начинаетъ играть въ демократической политикѣ Франціи (какъ, впрочемъ, и всего міра), позволяетъ думать, что на сей разъ пересмотръ поставитъ на очередь требованія, которыя далеко будутъ идти за предѣлы самыхъ крайнихъ буржуазно-демократическихъ плановъ „ревизіи" и отразятъ на себѣ тенденцію коренньмъ образомъ преобразовать существующія политическія формы въ соотвѣтствіи съ ростомъ новыхъ соціальныхъ силъ.

Какъ бы то ни было, нынѣ дѣйствующая конституція заключаетъ въ себѣ несомнѣнные элементы противорѣчія, вытекающаго изъ сочетанія республиканскаго принципа съ принципомъ монархическимъ. Уже однѣ функціи президента третьей республики, напоминающія функціи конституціоннаго монарха (см. ниже), достаточно говорятъ о смѣшанномъ характерѣ органическаго законодательства 1875 г. Можно ли, однако, утверждать, какъ это дѣлалось въ пылу полемики, и притомъ съ двухъ противоположныхъ сторонъ,—и въ лагерѣ крайнихъ республиканцевъ, и въ лагерѣ монархистовъ,—что современная конституція Франціи по существу своему глубоко монархична? И что она сознательно была выработана подъ исключительнымъ вліяніемъ монархистовъ, которые съ тѣмъ только и вотировали ее, чтобы въ одинъ прекрасный день замѣнить президента республики конституціоннымъ королемъ и, такимъ образомъ, совершить монархическую реставрацію? Мы знаемъ, что такіе взгляды въ минуты обостренія фракціонной войны между республиканцами особенно часто высказывались радикалами, которые прямо обвиняли представителей умѣреннаго республиканства въ томъ, что они заключили измѣнническую сдѣлку съ монархистами, уступивъ имъ реальную вещь и сохранивъ лишь „имя" республики.

Мнѣ кажется, такое мнѣніе преувеличено. Конечно, здѣсь имъ нечего идти до конца хотя бы за Эсмэномъ, который, несмотря на свою обычную научную осторожность, черезчуръ перемѣшиваетъ логическую связь конституціи 1875 г. съ предшествующей политической исторіей страны, видя въ этой конституціи проявленіе якобы „общаго закона историческаго развитія" и говоря: „чтобы акклиматизироваться во Франціи, республика должна была естественно заимствовать часть руководящихъ положеній (règles) у предшествующей формы правленія, наиболѣе приближавшейся къ ней по времени и по принципамъ, т. е. къ

конституціонной монархіи“ [1]). Позволительно, дѣйствительно, думать, что логически и исторически монархическій характеръ конституціи 1875 г. далеко не такъ тѣсно былъ связанъ съ общей эволюціей государственнаго права въ пореволюціонной Франціи, какъ это представляется ученому автору. Не самъ-ли Эсмэнъ показалъ, наоборотъ,— какъ мы это видѣли въ общей части нашего этюда, — что принципъ народнаго суверенитета, провозглашенный Великой революціей, въ сущности, несовмѣстимъ съ монархической формой правленія? И что рано или поздно именно на вулканической почвѣ Франціи первый принципъ долженъ былъ восторжествовать надъ вторымъ и рѣшительно изгнать его изъ политики?

За то, относясь съ полнымъ безпристрастіемъ къ вопросу, мы должны признать, что о сознательной измѣнѣ умѣренныхъ республиканцевъ тутъ не можетъ быть и рѣчи. И тотъ же Эсмэнъ имѣлъ полное право указать на давленіе условій, подготовлявшихъ компромиссъ между республиканцами и либеральными орлеанистами еще при концѣ имперіи и дѣлавшихъ очень популярными хотя бы такія книги, какъ „Новая Франція“ Прево-Парадоля, вышедшая въ 1868 г. или „Взглядъ на правительство Франціи“, написанный старымъ герцогомъ де-Бройль (Broglie) еще въ 1861 г., но опубликованный сыномъ автора лишь въ 1870 г. Эти книги, нѣсколько съ разныхъ точекъ зрѣнія, развивали именно крайнюю желательность политическаго строя, который былъ бы основанъ на „необходимыхъ свободахъ“, какъ любили говорить во время второй имперіи противники абсолютизма. И единственно, что мы можемъ сказать, изслѣдуя роль умѣренныхъ республиканцевъ при выработкѣ конституціи 1875 г., это то, что союзъ, который они заключали съ чистыми или смѣшанными орлеанистами, въ родѣ авторовъ упомянутыхъ двухъ книгъ, еще въ концѣ второй имперіи, фатально долженъ былъ повести за собою продолженіе ихъ союзничества въ видѣ конституціоннаго компромисса и послѣ паденія цезаризма. Такимъ образомъ, исторія конституціи третьей республики учитъ насъ лишь тому, что, несмотря на политическую честность дѣятелей двухъ вступающихъ въ союзъ партій, постоянство союзническихъ отношеній между ними должно всегда вызывать, въ концѣ концовъ, затемненіе принципіальнаго пониманія вещей у представителей болѣе крайней и дотолѣ болѣе послѣдовательной партіи къ выгодѣ партіи болѣе умѣренной и болѣе считающейся съ консервативными инстинктами людей.

[1]) Esmein, l. c., стр. 468—469.

Можно понять, поэтому, съ какой страстностью крайніе республиканцы попали на вырабатывавшуюся конституцію, указывая, что ея творцы допустили болѣе сильное присутствіе въ ней монархическихъ элементовъ, чѣмъ то вытекало именно изъ всей политической исторіи страны. Пусть припомнятъ хотя бы рѣчь Луи-Блана на засѣданіи 21 іюня 1875 г., когда старый демократъ подвергъ съ этой точки зрѣнія рѣзкой критикѣ прерогативы главы исполнительной власти по новой конституціи:

Изъ привилегіи вторичной избираемости, данной президенту республики, слѣдуетъ, что, въ случаѣ двухъ повторныхъ выборовъ, президенство человѣка, облеченнаго этимъ достоинствомъ, могло бы продолжаться въ теченіе 21 года, т. е. болѣе, чѣмъ длилась первая имперія, болѣе чѣмъ длились царствованія Карла X и Людовика XVIII, болѣе, чѣмъ длилась монархія Людовика Филиппа, наконецъ, болѣе, чѣмъ, длилась вторая имперія. Въ силу конституціи 25-го февраля, президентъ республики неотвѣтственъ, какъ король: онъ имѣетъ право распускать палату, какъ король; онъ имѣетъ право помилованія, опять таки какъ король; ему принадлежитъ законодательная иниціатива, которой не обладалъ Людовикъ XVI; ему предоставлено не только распоряженіе военными силами государства, но личное командованіе ими. Словомъ, господа, мы имѣемъ дѣло съ настоящимъ королемъ, помимо лишь наслѣдственности власти, что съ практической точки зрѣнія не представляетъ большого значенія въ странѣ, гдѣ въ теченіе цѣлаго столѣтія не было ни одного императора, ни одного короля, который бы могъ оставить престолъ сыну [1]).

Перейдемъ теперь къ болѣе детальному разсмотрѣнію конституціи 1875 г. и ея функціонированію на практикѣ.

---

[1]) Annales de l'Assemblée Nationale, т. XXXIX, стр. 70 (цитировано Эсменомъ въ прим. 3 къ стр. 469).

ГЛАВА II.

Конституція 1875 г.—Власть исполнительная: Президентъ республики и министры.

Въ сущности говоря, мы должны были бы начать изложеніе современной конституціи съ той функціи государственной власти, которая называется законодательною и которая играетъ въ общемъ преобладающую роль въ практикѣ современныхъ парламентарныхъ странъ. Казовый характеръ главы исполнительной власти во Франціи и уподобленіе его функцій функціямъ конституціоннаго монарха, столь ярко выраженное въ только что цитированномъ мною мнѣніи Луи Блана, внушаютъ мнѣ мысль начать изложеніе конституціи 1875 г. съ разсмотрѣнія полномочій и роли президента республики, — этой, по крайней мѣрѣ, формально, центральной фигуры современнаго строя Франціи. Вмѣстѣ съ тѣмъ я разсмотрю уже и роль, и функціи министровъ, являющихся главною фактическою пружиною исполнительной власти и въ свою очередь получающихъ толчокъ и направленіе отъ законодательной власти. Ибо они представляютъ, въ сущности, по извѣстному уже читателямъ выраженію Брайса, лишь „агентовъ" ея и узловую точку, гдѣ тѣсно переплетаются между собой въ современной практикѣ свободныхъ странъ два эти вида власти.

Парламентарная республика, воспроизводя въ этомъ отношеніи парламентарную монархію, даетъ формально исполнительную власть одному лицу, а именно президенту. Вмѣстѣ съ тѣмъ она дѣлаетъ его, опять таки на подобіе парламентарнаго монарха, неотвѣтственнымъ. Надо ли говорить, что ни единоличіе, ни неотвѣтственность высшей исполнительной власти не являются необходимыми чертами республики вообще, а лишь парламентарной республики?

Въ самомъ дѣлѣ, мы знаемъ, что въ грозной памяти Конвентѣ исполнительная власть была построена на коллегіальномъ

началѣ, состоя изъ шести выбранныхъ и контролируемыхъ конвентомъ же министровъ. То же начало было проведено и въ конституціи 1793 г. и въ конституціи III года (давшей, впрочемъ, печальные результаты въ формѣ Директоріи,—что, конечно, зависѣло, прежде всего, отъ начавшейся въ то время реакціи, послѣдовавшей за свирѣпой борьбой партій во время террора). Мы знаемъ, что и въ современной швейцарской республикѣ, какъ выражается федеральная контситуція (ст. 95), „высшая управляющая (directoriale) и исполнительная власть конфедераціи принадлежитъ федеральному совѣту, состоящему изъ семи членовъ“ [1]).

Съ другой стороны, въ самой же Франціи существовала отвѣтственность президента, а именно по конституціи 1848 г., которая странно сочетала съ президентскою отвѣтственностью и отвѣтственность министровъ. Не забудемъ, что въ томъ же 1848 году Грэви внесъ свою знаменитую—отвергнутую, впрочемъ, большинствомъ 643 голосовъ противъ 158—поправку, имѣвшую цѣлью совсѣмъ устранить должность президента республики, а замѣнить главу исполнительной власти особымъ делегатомъ, который избирался бы собраніемъ, носилъ бы званіе „президента совѣта министровъ“ и во всякое время могъ бы быть отрѣшенъ отъ должности собраніемъ. Въ сущности, здѣсь мы имѣли бы дѣло съ коллегіальнымъ органомъ исполнительной власти, напоминающимъ современный кабинетъ отвѣтственныхъ министровъ, такъ какъ лицо, которому вручалась исполнительная власть, набирало бы себѣ сотрудниковъ, вмѣстѣ съ ними отправляло бы свои функціи и, уходя, естественно увлекало бы ихъ въ своемъ паденіи, какъ президентъ состоящаго изъ нихъ совѣта. Наконецъ, напомнимъ, что въ теченіе двухъ лѣтъ (съ февраля 1871 г. по май 1873) Тьеръ, не нося названія президента, республики, былъ, въ сущности, главою исполнительной власти, отвѣтственнымъ предъ національнымъ собраніемъ, въ духѣ не принятой во время февральской революціи поправки Грэви.

Какъ бы то ни было, конституція 1875 г. (или, выражаясь точно, законъ 25 февраля объ организаціи государственной власти) такъ опредѣляетъ условія назначенія главы государства: „президентъ республики избирается абсолютнымъ большинствомъ голосовъ Сената и Палаты депутатовъ, составляющихъ вмѣстѣ Національное собраніе (réunis en Assemblée nationale). Онъ назначается на семь

---

[1]) См. текстъ швейцарской конституціи въ приложеніи шестомъ къ книжкѣ: Louis Martin, Précis и т. д., стр. 467.

лѣтъ. Онъ можетъ быть снова избранъ“ [1]). А ниже мы увидимъ, что онъ неотвѣтственъ. Итакъ, глава исполнительной власти во Франціи есть избранникъ, или, какъ говорится порою въ полемикѣ партій, „креатура“ законодательной власти, воплощенной въ двухъ палатахъ. Авторы конституціи 1875 г. не рѣшились оставить исполнительную власть безъ единоличнаго носителя ея. Но, желая создать нѣчто въ родѣ конституціоннаго монарха, они, однако, побоялись построить назначеніе президента на всеобщей подачѣ голосовъ, на всенародномъ избраніи. Ихъ боязнь опиралась на извѣстныя теоретическія соображенія, а главное, питалась роковымъ воспоминаніемъ наполеоновскаго coup d'Etat. Дѣйствительно, они разсуждали такъ: законодатели (какъ сенаторы, такъ и депутаты) являются съ формальной точки зрѣнія представителями всей націи, но въ сущности то представителями лишь того избирательнаго округа, гдѣ ставилась ихъ кандидатура. Сравните съ нравственнымъ авторитетомъ каждаго изъ такихъ представителей тотъ авторитетъ, какимъ будетъ окружено лицо, сосредоточившее на себѣ большинство голосовъ всего народа. Съ одной стороны, передъ нами разбитое зеркало формальнаго народнаго представительства, отражающее въ каждомъ кускѣ лишь одного какого-нибудь индивидуума. Съ другой, гигантское вогнутое зеркало, посылающее всѣ лучи въ одинъ фокусъ, гдѣ они концентрируются въ необыкновенно яркой фигурѣ избранника всей націи. Какой вѣсъ могутъ имѣть, скажемъ, восемь или даже десять сотенъ мозаичныхъ представителей народа въ сравненіи съ такимъ національнымъ героемъ, независимо отъ его истинныхъ достоинствъ?

И эти теоретическія разсужденія подтверждались печальной практикой второй республики, въ результатѣ которой Людовикъ-Наполеонъ получившій на президентскихъ выборахъ 10-го декабря 1848 г., 5434226 голосовъ, долженъ былъ рано или поздно опрокинуть стѣснявшія свободу его движеній конституціонныя рамки. Извѣстно, что докладчикъ комиссіи, вырабатывавшей конституцію 1848 г., самъ чувствовалъ опасность предлагавшагося имъ способа избранія президента, говоря: „въ нашей странѣ въ особенности всеобщая подача голосовъ, концентрирующаяся на одномъ человѣкѣ, даетъ ему могущество, которое всегда искушаютъ попытки посягнуть на свободу“. Но онъ утѣшалъ себя надеждою, что другими своими параграфами конституція „запираетъ“

---

[1]) Duguit et Monnier, Les constitutions etc., стр. 319 (loi du 25 févr 1875, art 2).

такого опаснаго человѣка „въ кругъ, изъ котораго онъ не можетъ выйти“. Мы знаемъ, какимъ образомъ онъ вышелъ изъ этого круга, поддерживаемый слѣпымъ, но всесильнымъ тяготѣніемъ сельскихъ массъ къ имени Наполеона, котораго онѣ считали представителемъ своихъ интересовъ, какъ бы своимъ собственнымъ воплощеніемъ. Не даромъ тонкій наблюдатель перипетій февральской революціи описываетъ слѣдующимъ образомъ смыслъ поразительнаго торжества, выпавшаго на долю племянника легендарнаго дяди:

Такъ какъ не полный опытъ и слишкомъ легкое наказаніе 24-го февраля не научили въ достаточной степени привиллегированныхъ классовъ, то день 10-го декабря поразитъ ихъ еще болѣе сильнымъ ударомъ. Пока они еще ссорятся между собой и высчитываютъ по пальцамъ шансы своихъ претендентовъ, поднимается новый претендентъ, который не переставалъ рости въ тѣни: онъ вдругъ выходитъ на свѣтъ и требуетъ своихъ правъ. Этотъ забытый или непризнанный претендентъ—старый Жакъ Бономмъ, Жакъ, ставшій изъ крѣпостного, сельскимъ пролетаріемъ, изъ пролетарія—собственникомъ земли; изъ собственника земли—законодателемъ, словомъ, тотъ Жакъ Угнетенный, который хочетъ угнетать въ свою очередь и который угрожаетъ поглотить все въ своихъ нѣдрахъ и все сравнять подъ гигантскимъ каткомъ своего нѣмого и грознаго закона [1]).

„Привилегированные классы“ третьей республики (кстати сказать, имѣвшіе на своей совѣсти коммуну, какъ ихъ предшественники имѣли іюньскіе дни) не желали во всякомъ случаѣ повторять опытъ Второй имперіи. И вотъ либеральный организмъ и умѣренное республиканство сошлись на рѣшеніи, которое, какъ легко можно видѣть, выражаетъ собою компромиссъ между желаніемъ поставить на фасадѣ республики декоративную фигуру, напоминающую конституціоннаго монарха, и между страхомъ придать ей слишкомъ много значенія сравнительно съ парламентомъ. Президентъ третьей республики свѣтитъ отраженнымъ свѣтомъ: онъ его заимствуетъ отъ избирающихъ его Сената и Палаты депутатовъ. И никакія ссылки плебисцитарныхъ политиковъ, напр., буланжистовъ, на примѣръ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ [2]), не могли до сихъ поръ поколебать твердаго рѣшенія господствующихъ политическихъ сферъ Франціи оставить выборъ президента въ рукахъ парламента.

Можно даже сказать, что представители законодательной власти стараются выбирать обыкновенно посредственность на постъ главы исполнительной власти. Съ тѣхъ поръ, какъ функціонируетъ конституція 1875 г., единственнымъ дѣйствительно

---

[1]) Daniel Sterne, Histoir de la révolution de 1848; Парижъ, 1802, 2-е изд., т. II, стр. 547—548.

[2]) См. выше ст. М. М. Ковалевскаго.

выдающимся по личнымъ достоинствамъ президентомъ былъ Жюль Грэви (я оставляю въ сторонѣ его скаредность, его непотизмъ,—въ сущности, типичныя качества французскаго буржуа) [1]. Нѣкоторый рельефъ замѣчается развѣ въ личности настоящаго президента республики, обнаружившаго несомнѣнную твердость въ первые, бурные мѣсяцы своего президентства и продолжающаго поддерживать, въ предѣлахъ своей роли, антиклерикальную политику послѣднихъ двухъ кабинетовъ. Сади-Карно былъ безупречно честнымъ и скромнымъ, но очень тусклымъ и дюжиннымъ человѣкомъ. Феликсъ же Форъ представлялъ претенціозное ничтожество, напыщеннаго выскочку—Прюдома со всѣми особенностями этого буржуазнаго Кифы Мокіевича. Парламентарный жаргонъ Франціи располагаетъ даже для характеристики сравнительнаго ничтожества президентовъ республики непочтительнымъ англійскимъ терминомъ outsider, взятымъ изъ міра скачекъ: такъ называется лошадь, паче чаянія пришедшая первою къ столбу, опередивъ „фаворитовъ“, на которыхъ ставились крупныя пари. Такимъ outsider'омъ былъ Сади-Карно: на президентскихъ выборахъ 3-го декабря 1887 г. онъ получилъ при первой баллотировкѣ 303 голоса противъ 212, поданныхъ за Ферри, 76 за Фрэсинэ и т. д. и былъ выбранъ при второй баллотировкѣ 616 голосами, т. е. почти всѣми республиканцами единодушно [2]. Подобнымъ же outsider'омъ былъ и Феликсъ Форъ: первая баллотировка дала 338 голосовъ Бриссону, 244—Феликсу Фору, 184—Вальдеку-Руссо; вторая 361 голосъ Бриссону и 430 голосовъ Феликсу Фору [3], который и сдѣлался такимъ образомъ главою исполнительной власти (17-го января 1895 г.), возбуждая недоумѣніе въ большой публикѣ, имѣвшей очень малое представленіе о какомъ то Феликсѣ Форѣ.

Легко понять психологію парламентарныхъ избирателей, останавливающихся на посредственности. Оставляя въ сторонѣ чувство зависти къ превосходству, якобы характеризующее, по мнѣнію реакціонеровъ, демократію,—что еще требовалось бы до-

[1]) Жанъ Казиміръ-Перье, на котораго консервативные республиканцы и реакція возлагали большія надежды, оказался на посту гораздо болѣе нервнымъ и капризнымъ, чѣмъ сильнымъ человѣкомъ; и этого отсутствія истинной энергіи не могли затушевать его авторитарныя замашки. Во всякомъ случаѣ, Казиміръ-Перье былъ однимъ изъ рѣдкихъ президентовъ, выбранныхъ сознательно ради дѣйствительныхъ или воображаемыхъ достоинствъ.

[2]) Maurice Dreyfous, Histoire des Français (продолженіе труда Лаваллэ); Парижъ, 1901, т. VII, стр. 287.

[3]) Ibid., стр. 483.

казать,—здѣсь играетъ несомнѣнную роль опасеніе, чтобы крупная личность, находящаяся на президентскомъ посту, съ одной стороны, не вышла, въ силу самой рельефности своей, изъ рамокъ своихъ конституціонныхъ функцій, а съ другой стороны, не дала черезчуръ преобладающаго вліянія въ политикѣ страны той партіи, къ которой принадлежитъ. Таково, напр., объясненіе неудачъ, постигавшихъ кандидатуру хотя бы Вальдека-Руссо или Бриссона. Кромѣ настроенія самихъ парламентаріевъ, слѣдуетъ считаться съ общественнымъ мнѣніемъ страны, которое можетъ настолько рѣзко обнаруживаться въ нѣкоторыхъ случаяхъ, что окажетъ могущественное давленіе на сенаторовъ и депутатовъ, избирающихъ президента.

Извѣстно, что Сади-Карно былъ выбранъ на худой конецъ и только потому, что кандидатура страшно непопулярнаго въ то время Жюля Ферри вызвала опасное настроеніе среди парижанъ, особенно, между шедшими на этотъ случай рука объ руку крайними радикалами и соціалистами и членами лиги патріотовъ. Громадныя толпы народа, запрудившія улицы столицы и кричавшія: „Долой Ферри! въ воду тонкинца!"; организація возстанія революціонными элементами муниципальнаго совѣта и т. п.,—все это подѣйствовало на конгрессистовъ [1]), хотя и находившихся въ Версали для выборовъ, въ достаточной степени, чтобы большинство рѣшило отказаться отъ подаванія голоса за Ферри...

Мы сейчасъ упомянули, что конгрессисты находились въ Версали. Дѣйствительно, всякій разъ, какъ Сенатъ и Палата депутатовъ должны сойтись вмѣстѣ, чтобы образовать Національное собраніе, они должны занимать помѣщеніе прежней Палаты депутатовъ въ Версали [2]). Собраніе не имѣетъ права избирать своего собственнаго предсѣдателя и „бюро": законъ даетъ ему въ предсѣдатели президента Сената, и сенатское же бюро исполняетъ функціи бюро собранія. Выборъ президента республики долженъ происходить безъ какихъ бы то ни было преній или предварительнаго обсужденія. Собраніе выбираетъ президента республики абсолютнымъ большинствомъ поданныхъ голосовъ; пустые или почему либо недѣйствительные бюллетени не идутъ при этомъ въъ счетъ. Для подачи голоса дѣлается перекличка;

---

[1]) Такъ называются для краткости на парламентарномъ жаргонѣ сенаторы и депутаты, собравшіеся вмѣстѣ для выбора президента (или пересмотра конституціи, см. ниже); само Національное собраніе называется также часто конгрессомъ.

[2]) Duguit et Monnier, стр. 336 (loi du 29 juillet 1879, art. 3).

членъ конгресса, имя котораго произнесено, подаетъ свой голосъ на трибунѣ.

Кромѣ этихъ необходимыхъ при всякихъ президентскихъ выборахъ формальностей, законъ опредѣляетъ нѣсколько исключающихъ другъ друга формальностей, т. е. предписываетъ *или* ту, *или* другую, *или* третью, сообразно съ различными могущими встрѣтиться случаями. Знатоки конституціи 1875 г. выводятъ изъ анализа ея, дѣйствительно, три болѣе или менѣе ясно формулированныя гипотезы.

Во первыхъ, самый, повидимому, нормальный случай: президентъ республики отслужилъ свой семилѣтній срокъ. Этой гипотезѣ соотвѣтствуетъ начало статьи третьей третьяго основного закона 1875 г.: „по крайней мѣрѣ, за мѣсяцъ до истеченія законнаго срока полномочій президента республики, обѣ палаты должны соединиться въ Національное собраніе, чтобы приступить къ выбору новаго президента. Въ случаѣ если бы не было созыва, собраніе должно состояться по праву само собою за пятнадцать дней (французскій текстъ говоритъ собственно „въ пятнадцатый день". Н. К.) до истеченія этихъ полномочій" [1]). Читатель, конечно, обратилъ вниманіе, что эта статья говоритъ о „созывѣ", но не называетъ лицо, отъ котораго будетъ исходить инициатива этого созыва. Согласно общему духу конституціи 1875 г., она должна, очевидно, принадлежать президенту республики. Если отъ него не послѣдовало созыва, то обѣ палаты собираются въ силу самой конституціи; и тогда, конечно, ихъ созываетъ будущій президентъ собранія, т. е. президентъ Сената. Читатель обратитъ также вниманіе, что въ этой гипотезѣ возможно одновременное существованіе,—по крайней мѣрѣ—въ теченіе пятнадцати дней, а то и мѣсяца,—двухъ президентовъ республики: стараго, еще продолжающаго доканчивать свое семилѣтіе, и новаго, который выбранъ, но не вступилъ еще въ отправленіе обязанностей. При обсужденіи конституціи было указано нѣкоторыми депутатами на неудобство этого положенія. Но примѣръ именно такого положенія въ Сѣверо-Американской республикѣ, гдѣ оно длится даже нѣсколько мѣсяцевъ (съ ноября по мартъ), успокоилъ, повидимому, законодателей!

Можетъ представиться другой случай: постъ президента республики оказался вакантнымъ въ силу какой либо случайности до истеченія законнаго семилѣтія. Этой гипотезѣ отвѣтствуетъ продолженіе уже упомянутой нами статьи третьей тре-

---

[1]) Duguit et Monnier, стр. 323 (loi constit. du 16 juillet 1875, art. 3).

тьяго основного закона: „Въ случаѣ смерти или выхода въ отставку президента республики, обѣ палаты собираются немедленно и по праву“ [1]). Было замѣчено, что когда вотировался основной законъ 25-го февраля въ немъ былъ предусмотрѣнъ исключительно этотъ, если можно такъ выразиться, ненормальный случай: нормальная гипотеза была, какъ мы видѣли, принята во вниманіе лишь закономъ 16-го іюля 1875 г. По этому поводу одинъ изъ историковъ конституціи остроумно замѣчаетъ, что тогдашнее Національное собраніе было словно одарено способностью предвидѣнія: оно устремилось, прежде всего, на ненормальный случай, какъ бы предчувствуя, что именно онъ будетъ самымъ обычнымъ явленіемъ парламентарной исторіи Франціи: до сихъ поръ ни одинъ еще изъ президентовъ третьей республики (кромѣ Грэви, въ первое президентство, и, будемъ надѣяться, Лубэ) не завершилъ правильно цикла своихъ полномочій. Макъ-Магонъ ушелъ за полтора года до окончанія своего семилѣтія, подавъ въ отставку (30-го января 1879 г.) подъ напоромъ все усиливавшагося республиканскаго теченія и послѣ неудачной попытки coup d'Etat 16-го мая (1877 г.). Грэви палъ жертвою снисходительнаго отношенія къ своему мошеннику-зятю (какъ гласила тогдашняя популярная прибаутка-пѣсня: „quel malheur que d'avoir un gendre!“), не пробывъ на посту и двухъ лѣтъ послѣ вторичныхъ выборовъ и удалясь въ частную жизнь 2-го декабря 1887 г. Кинжалъ Казеріо положилъ конецъ жизни Карно (24-го іюня 1894 г.) за полгода до окончанія семилѣтія. Казиміръ Перье, выбранный три дня спустя послѣ убійства Карно, ушелъ съ поста уже на седьмомъ мѣсяцѣ (15-го января 1895 г.), сердито хлопнувъ дверью Елисейскаго дворца и жалуясь на тягость „конституціонныхъ фикцій“. Феликсъ Форъ умеръ отъ удара (16-го февраля 1899 г.) на пятомъ году президентства. Какъ видите, все рядъ случайностей, входящихъ во вторую, экстраординарную, гипотезу, анализируя которую спеціалисты по французской конституціи находятъ, кромѣ смерти и подачи въ отставку, еще два слѣдующіе особенные случая (статья 7-я закона 26-го февраля говоритъ о „смерти или всякой другой причинѣ“): отдача президента подъ судъ (предъ Верховнымъ трибуналомъ, см. ниже); и тяжкая физическая или умственная болѣзнь, мѣшающая главѣ исполнительной власти отправлять свои функціи. Въ этихъ случаяхъ исполнительная власть до выбора президента республики принадлежитъ совѣту министровъ.

---

[1]) Ibid.

Наконецъ, можетъ быть еще третій случай, рѣдкій, но, по нашему мнѣнію, не столь „крайне невѣроятный“ (extrémement invraisemblable), какъ это кажется ученому автору „Основаній конституціоннаго права“ [1]), а именно: президента приходится выбирать въ то время, когда Палата распущена. Эта гипотеза предусмотрѣна окончаніемъ статьи третьей третьяго органическаго закона: „въ случаѣ, если бы, на основаніи ст. 5 закона 25-го февраля 1875 г., Палата депутатовъ оказалась распущенною въ тотъ моментъ, когда постъ президента республики становится вакантнымъ, избиратели должны быть немедленно же созваны, а Сенатъ соберется по праву“ [2]). И это понятно. Для выбора президента требуется вотумъ Національнаго собранія, которое состоитъ изъ Сената и Палаты депутатовъ.

Разъ недостаетъ одного изъ этихъ существенныхъ органовъ, то его нужно сейчасъ же вызвать къ жизни, а не дожидаться двухъ мѣсяцевъ, требуемыхъ настоящей конституціей (согласно поправкѣ 1884 г.) для выбора новой палаты взамѣнъ распущенной. Избиратели должны, поэтому, тотчасъ же выбрать депутатовъ въ Палату; а пока Сенатъ выступаетъ въ качествѣ контролера исполнительной власти.

Что касается до продолжительности президентскихъ полномочій, то мы уже видѣли изъ исторіи конституціи 1875 г., что ея авторы остановились на семи годахъ, какъ на средней цифрѣ между пятилѣтіемъ, предлагавшимся Лабулэ, и десятилѣтіемъ, настойчиво требовавшимся депутатами правой. И такъ какъ по цитированной нами выше 2-ой статьѣ закона 25 февраля, президентъ республики, отслужа первое семилѣтіе, можетъ быть выбранъ немедленно снова, и притомъ не одинъ разъ, то теоретически можно представить себѣ главу исполнительной власти безсмѣнно занимающимъ свой постъ въ теченіе цѣлыхъ десятковъ лѣтъ. На практикѣ, однако, какъ мы это видѣли, такая гипотеза не только не осуществилась, но никто изъ президентовъ, кромѣ Грэви, не кончилъ и перваго семилѣтія. И средняя продолжительность политической жизни главы третьей республики не превосходитъ пока (по 1 ноября 1904 г.) 5 лѣтъ 2 мѣсяцевъ 25 дней, повышаясь для Грэви до 8 лѣтъ 10 мѣсяцевъ 1 дня, но зато падая для Казиміра Перье до 6 мѣсяцевъ 18 дней.

Не безынтересно, можетъ быть, будетъ замѣтить, что конституція 1875 г. не содержитъ никакихъ особыхъ ограничивающихъ условій относительно, такъ называемой, „избираемости“

---

[1]) Esmein, Elements etc., стр. 492.
[2]) Duguit et Monnier, стр. 323 (loi constit. du 16 juill. 1875, art. 3).

(éligibilité) президента республики: ни имущественный цензъ, ни года, ни общественное положеніе кандидата не могутъ служить препятствіемъ для выбора того или другого лица въ главы исполнительной власти,—по крайней мѣрѣ, согласно буквѣ конституціи, которая совершенно нѣма касательно всѣхъ этихъ пунктовъ. И если мы исключимъ единственное ограниченіе, внесенное закономъ 14-го августа 1884 г. и объявляющее неподлежащими избранію членовъ династій, когда либо царствовавшихъ во Франціи, то президентомъ республики вполнѣ конституціонно можетъ быть любой французскій гражданинъ, достигшій 21 года отъ роду и пользующійся своими личными и политическими правами, и даже натурализованный иностранецъ, притомъ тотчасъ же по полученіи имъ правъ гражданства (для выбора въ сенаторы или депутаты требуется, наоборотъ, отъ послѣдняго десять лѣтъ пользованія такими правами послѣ натурализаціи).

Разумѣется, мы упомянули объ этой аномаліи лишь для курьеза. Самый характеръ выборщиковъ,—а именно членовъ Національнаго собранія,—ручается за то, что если президентомъ можетъ быть посредственность, то все же посредственность, давно вращающаяся въ политическихъ сферахъ, извѣстная вожакамъ партій и сама принадлежащая къ этой категоріи, занимавшая раньше значительныя должности, достигшая общественнаго положенія и т. п. Обыкновенно, подготовительнымъ этапомъ къ посту президента республики служатъ должности президента Сената (напр., Лубэ) или Палаты (напр., Грэви) или, по крайней мѣрѣ, министерскій постъ (Карно, Феликсъ Форъ, Казиміръ Перье). Самымъ молодымъ изъ президентовъ республики былъ Казиміръ Перье, выбранный главою исполнительной власти въ 47 лѣтъ: не надо забывать, кромѣ того, что это крупный милліонеръ и принадлежитъ къ тѣмъ, такъ называемымъ, „республиканскимъ династіямъ“, въ которыхъ политическое вліяніе переходитъ отъ поколѣнія къ поколѣнію. Такъ, практика парламентской жизни и могущественное давленіе современнаго соціальнаго строя восполняютъ пробѣлы и умолчанія конституціи и крайне суживаютъ для средняго француза даже самую возможность мечтать о постѣ „перваго гражданина республики“.

Не мѣшаетъ, пожалуй, прибавить, что конституція умалчиваетъ и относительно жалованья президенту. Его размѣры вполнѣ зависятъ отъ законодательной власти: цифра этого жалованья вписывается ежегодно въ общій государственный бюджетъ и подлежитъ вотуму и обсужденію. Фактически эта цифра носитъ вполнѣ постоянный характеръ. Собственно жалованье президента равняется

600.000 франкамъ: въ этихъ размѣрахъ оно впервые фигурируетъ въ финансовомъ законѣ 16-го 1871 г., и съ тѣхъ поръ ни разу еще не было измѣнено. Сверхъ того, президенту назначается извѣстная сумма для издержекъ его „дома": начиная съ 1873 г., она неизмѣнно поддерживается на высотѣ 300.000 фр. Другая сумма, тоже въ 300.000 фр., отчисляется съ 1876 г., на издержки по „представительству", путешествіямъ и т. п. Экстраординарные расходы, напр., на поѣздку президента республики за границу въ дружественныя державы,—обыкновенно вотируются парламентомъ всякій разъ, когда въ томъ предстоитъ надобность. Словомъ, въ общемъ президентъ республики получаетъ 1.200,000 франковъ,—цифра, которая обыкновенно издерживается цѣликомъ. И общественное мнѣніе съ неудовольствіемъ относится къ президентамъ-скопидомамъ, вродѣ Грэви, которые стали бы дѣлать экономію изъ этихъ національныхъ суммъ и откладывать сбереженія на черный день.

Намъ предстоитъ теперь изучить размѣры власти президента и его функціи,—вопросъ, гораздо болѣе важный, чѣмъ подробности внѣшняго аппарата и казовой стороны его личности. Этотъ вопросъ съ большою страстностью обсуждался и продолжаетъ обсуждаться въ полемикѣ партій. Два крайнія мнѣнія, выражавшіяся при анализѣ президентскихъ полномочій, могутъ быть резюмированы такъ. Согласно одному, президентъ третьей республики есть „король-чурбанъ" (le roi-soliveau): его роль совершенно ничтожна и, можно сказать, равняется нулю. Согласно другому мнѣнію, конституція 1875 г., въ силу своего монархическаго характера, оставила еще слишкомъ много власти въ рукахъ президента и дала ему постоянную возможность, если бы онъ того хотѣлъ, проводить свою личную политику. Истина будетъ, по нашему мнѣнію, заключаться между этими обѣими крайностями. Да, роль президента третьей республики является аномаліей, если ее разсматривать съ точки зрѣнія истинно демократической конституціи. И основные законы 1875 г. позволяютъ главѣ исполнительной власти косвенно, я бы сказалъ исподтишка, но тѣмъ не менѣе довольно замѣтно вліять на политику, особенно въ узловые моменты исторіи, когда малѣйшій грузъ, положенный на чашку вѣсовъ той или другой изъ одинаково сильныхъ борющихся партій, можетъ отклонить и стрѣлку равнодѣйствующей въ ту или другую сторону. Но при нормальномъ теченіи политической жизни президентъ сильно ограниченъ въ своемъ дѣйствительномъ вліяніи. И его конституціонныя функціи могутъ дать ему возможность участвовать въ направленіи политики

страны развѣ постольку, поскольку онъ въ состояніи, благодаря чисто индивидуальнымъ качествамъ, воздѣйствовать на министровъ,—предполагая, что они пользуются въ свою очередь большимъ вліяніемъ въ парламентѣ.

Тутъ нужно, прежде всего, разсматривать конституцію 1875 г. въ ея совокупности. Нѣкоторыми статьями своими она, дѣйствительно, какъ бы даетъ большія полномочія президенту республики. Другими она ограничиваетъ значеніе этихъ президентскихъ функцій, сводя ихъ настоящій смыслъ почти къ простой формальности. Такъ, напр., спеціалисты неоднократно пробовали сравнивать власть президента третьей республики, съ одной стороны, съ властью президента великой заатлантической демократіи, съ другой—съ властью англійскаго короля. Оказывалось, что на первый взглядъ и формально глава исполнительной власти во Франціи имѣетъ болѣе обширныя полномочія, чѣмъ сѣверо-американскій президентъ, и менѣе обширныя, чѣмъ монархъ Англіи. Но при болѣе тщательномъ изслѣдованіи механизма трехъ различныхъ конституцій это отношеніе представлялось какъ разъ перевернутымъ. На самомъ дѣлѣ, президентъ французской республики не можетъ столь самостоятельно выполнять свои болѣе широкія по буквѣ закона функціи, какъ то дѣлаетъ американскій президентъ. Глава исполнительной власти во Франціи формально назначаетъ, напр., на всѣ гражданскія и военныя должности, но въ сущности, эти назначенія дѣлаются опирающимся на парламентское большинство кабинетомъ министровъ (см. ниже).

Съ другой стороны, полномочія французскаго президента, кажущіяся на первый взглядъ менѣе обширными по сравненію съ полномочіями англійскаго монарха, на самомъ то дѣлѣ даютъ ему бо́льшую возможность вліянія. Ибо онъ принимаетъ участіе въ совѣтѣ министровъ, въ которомъ онъ предсѣдательствуетъ, можетъ давать личныя аудіенціи иностраннымъ посламъ и т. п.,—вещи, которыя строжайше запрещены королю Англіи всемогущимъ политическимъ обычаемъ.

Какъ бы то ни было, французскій президентъ, въ качествѣ главы парламентарной республики, гораздо больше напоминаетъ конституціоннаго монарха, чѣмъ „перваго гражданина“ демократіи. Всматриваясь въ черты этого, какъ мы увидимъ сейчасъ неотвѣтственнаго высшаго сановника при отвѣтственныхъ министрахъ, мы готовы приложить къ нему конституціонную фикцію Англіи, говорящую о томъ, что „король никогда не мо-

жетъ причинить зла" (the King can do no wrong) [1]), равно какъ знаменитую фразу Тьера: „король царствуетъ, но не управляетъ" [2]). Настоящій характеръ конституціонной роли президента третьей республики, дѣйствительно, ясно вытекаетъ изъ статьи шестой закона 25-го февраля, говорящей въ одно и то же время и о формальномъ главѣ исполнительной власти, и о настоящихъ органахъ ея: „министры несутъ солидарную отвѣтственность (sont solidaîrement responsables) предъ палатами за общую политику правительства, и каждый въ отдѣльности (individuellement) за ихъ личные акты. Президентъ республики отвѣтственъ только въ случаѣ государственной измѣны" [3]).

Итакъ, каковы же функціи этого неотвѣтственнаго президента при отвѣтственныхъ министрахъ, подпись которыхъ (законъ говоритъ, собственно, въ единственномъ числѣ о „министрѣ") требуется на каждомъ письменномъ актѣ президента? Уже одно это обстоятельство показываетъ, какъ говоритъ авторъ „Трактата о политическомъ правѣ", что „полномочія (attributions) президента республики не имѣютъ личнаго характера" [4]). Въ компендіумахъ государственнаго (и административнаго) права принято обыкновенно раздѣлять эти полномочія на четыре категоріи: 1) законодательныя и учредительныя; 2) исполнительныя; 3) правительственныя; и 4) административныя [5]). Этому нѣсколько схоласти-

---

[1]) Интересно, что эта фикція вначалѣ пускалась въ ходъ жаркими апологетами абсолютизма, какъ санкція всевозможныхъ злоупотребленій короля, и лишь впослѣдствіи стала подкрѣпленіемъ переноса власти отъ неотвѣтственнаго короля къ отвѣтственнымъ министрамъ. См. аргументацію этой, если можно такъ выразиться, всеблагости монарха, въ устахъ Хиса (Heath), генеральнаго прокурора при Карлѣ II у Галлама: Henry Hallam, Constitutional History of England; Лондонъ, стр. 274; изд. Ward'a.

[2]) И. Черновъ въ своей интересной книгѣ о „республиканской партіи во время іюльской монархіи", иронически замѣчаетъ по этому поводу: „что касается до парламентарнаго режима, то Тьеръ способствовалъ его развитію, ставъ борцомъ за правило „король царствуетъ, но не управляетъ,— правило, которое онъ, впрочемъ, постарался не прилагать на практикѣ когда третья республика, увѣнчивая, наконецъ, успѣхомъ усилія его честолюбія, поставила его во главѣ исполнительной власти". См. I. Tchernoff, Le parti républicain sous la monarchie de Juillet; Парижъ, 1901, стр. 220.

[3]) Duguit et Monnier, стр. 320 (loi du 25 févr. 1875, art. 5).

[4]) Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire; Парижъ, 1893, стр. 94.

[5]) См., напр. J. B. Simonet, Traité élementaire de droit public et administratif; Парижъ, 1897, 3-е изд., стр. 98.

ческому дѣленію можно, какъ намъ кажется, предпочесть болѣе естественное и вмѣстѣ съ тѣмъ болѣе рельефное дѣленіе, предложенное Эсмэномъ[1]): собственно исполнительныя функціи, имѣющія въ виду лишь обезпечить исполненіе законовъ; и дискреціонныя полномочія, или, такъ называемыя, „прерогативы“ президента, предполагающія съ его стороны актъ личнаго рѣшенія, выбора и т. п., не опредѣляемаго по самому существу своему закономъ.

Исполнительныя функціи главы республики сводятся къ двумъ: провозглашенію законовъ и регламентирующей власти. Подъ провозглашеніемъ (promulgation) разумѣется тотъ актъ, при помощи котораго президентъ республики торжественно объявляетъ существованіе новаго закона и предписываетъ его исполненіе[2]):

Срокъ провозглашенія опредѣляется по конституціи такъ: „президентъ республики провозглашаетъ законы въ теченіе мѣсяца, слѣдующаго за врученіемъ правительству окончательно вотированнаго закона. Онъ обязанъ провозгласить въ теченіе трехъ дней тѣ законы, провозглашеніе которыхъ будетъ признано неотложнымъ (urgente) согласно вполнѣ опредѣленному въ этомъ смыслѣ вотуму въ той и другой палатѣ“[3]). Спрашивается: можетъ ли президентъ отказаться отъ провозглашенія того или иного закона? Не можетъ, потому что министры являются отвѣтственными не только за то, что было сдѣлано президентомъ, но и за то, что *не* было сдѣлано имъ. Кто знаетъ настоящую роль министровъ и президента, пойметъ, что давленія кабинета всегда достаточно, чтобы заставить президента провозгласить даже лично претящій ему законъ (какъ это утверждалось,—фальшиво, впрочемъ,—реакціонерами относительно Лубэ, якобы не хотѣвшаго подписать законъ 1-го іюля 1901 г. противъ конгрегацій). Другой вопросъ: можетъ ли быть привлеченъ къ отвѣтственности президентъ за

---

[1]) Esmein, Elèments, стр. 502.

[2]) Можетъ быть, не лишнимъ будетъ замѣтить здѣсь, что провозглашеніе закона различается отъ его обнародованія (publication): провозглашеніе свидѣтельствуетъ о томъ, что законъ подлежитъ исполненію; но чтобы законъ сталъ дѣйствительно обязательнымъ, надо довести его до свѣдѣнія всѣхъ, и этотъ то послѣдній актъ называется обнародованіемъ. Были испробованы различные способы обнародованія: законъ читался громко въ народныхъ собраніяхъ; его вписывали въ особый реестръ, гдѣ публика могла видѣть его. Въ настоящее время обнародованіе сводится къ легальной фикціи, состоящей въ томъ, что законъ считается обнародованнымъ по истеченіи извѣстнаго,—измѣняющагося по разстояніямъ отъ столицы, срока послѣ провозглашенія.

[3]) Duguit et Monnier, стр. 324 (loi constit. du 16 juill. 1875, art. 7).

отказъ провозгласить законъ? Говоря вообще, не можетъ, такъ какъ не отвѣтственъ согласно конституціи,—развѣ только можно будетъ подвести актъ отказа подъ рубрику государственной измѣны. Президенту предоставлено, однако, право, если не отказаться отъ провозглашенія закона, то отсрочить его. А именно въ концѣ статьи, начало которой мы только что выписали, стоитъ: „въ теченіе срока, назначеннаго для провозглашенія, президентъ республики можетъ мотивированнымъ посланіемъ (или манифестомъ-message. Н. К.), потребовать у обѣихъ палатъ еще новаго обсужденія, въ которомъ ему не можетъ быть отказано“ [1]). Но этимъ легальное сопротивленіе президента исчерпывается: если законъ при новомъ обсужденіи былъ вотированъ простымъ большинствомъ въ обѣихъ палатахъ (какъ и всякій другой законъ), то онъ считается окончательно принятымъ; и главѣ исполнительной власти остается только преклониться предъ законодательной и провозгласить законъ.

Президенту принадлежитъ также регламентирующая функція. Это вытекаетъ изъ слѣдующаго мѣста статьи третьей закона 25-го февраля 1875 г.: „президентъ республики... провозглашаетъ законы, когда они были вотированы обѣими палатами; онъ наблюдаетъ и гарантируетъ ихъ исполненіе“ [2]). Съ этой послѣдней цѣлью ему предоставлено обезпечивать это выполненіе путемъ простыхъ или обще-административныхъ регламентовъ, которые опредѣляютъ подробности примѣненія къ практикѣ закона, вотируемаго въ общихъ чертахъ палатами. Простые регламенты издаются по предложенію того или другого министра. Обще-административные регламенты, близко подходящіе по своей важности къ законамъ, издаются лишь послѣ обсужденія ихъ въ Государственномъ Совѣтѣ. И тѣ, и другіе составляютъ важный отдѣлъ французскаго законодательства, которое благодаря этой практикѣ, отличается тщательною формулировкою второстепенныхъ деталей.

Нѣкоторые конституціонные писатели Англіи даже съ завистью смотрятъ на эту французскую процедуру, позволяющую, какъ только что было сказано, болѣе обстоятельную отдѣлку частностей закона. Но не мѣшаетъ, съ другой стороны, припомнить, что, такъ называемый, Государственный Совѣтъ (Conseil d'Etat) представляетъ собою продолженіе,—даже подъ тѣмъ же именемъ,—совѣта абсолютной монархіи [3]), совѣта, разумѣется,

[1]) Duguit et Monnier. I lid.

[2]) Duguit et Monnier, стр. 319 (loi du 25 févr. 1875, art. 3).

[3]) См. „Conseil d'Etat“ въ историческомъ словарѣ: A. Chéruel, Dictionnaire historique des instutions, moeurs et coutumes de la France; Парижъ, 1865, 2-е изд., часть первая, стр. 211—220.

приспособленнаго до извѣстной степени къ свободнымъ учрежденіямъ современной Франціи, но все же заставляющаго демократію покупать компетенцію его спеціалистовъ слишкомъ дорогой цѣной канцелярщины и реакціонныхъ тенденцій. Припомните только дѣятельность Государственнаго Совѣта въ эпоху первой Имперіи и реставраціи, когда этотъ „центръ и душа администраціи", по выраженію Шэруэля, захватывалъ въ свои руки всѣ функціи законодательной власти и замѣнялъ свободное обсужденіе законовъ въ парламентѣ скрипомъ чиновничьихъ перьевъ въ тиши департаментовъ и педантическими преніями не контролируемыхъ націею администраторовъ. [1]).

Посмотримъ теперь, каковы, такъ называемыя, „дискреціонныя полномочія" или „прерогативы" президента республики. И здѣсь можно отмѣтить, по крайней мѣрѣ, три категоріи: прерогативы, касающіяся внутренняго правленія; прерогативы, опредѣляющія отношенія президента къ палатамъ; прерогативы, принадлежащія къ сферѣ внѣшней политики. Минуя въ первой категоріи парадную роль президента „быть первымъ лицомъ на національныхъ торжествахъ" (собственно „предсѣдательствовать"— presider aus solennités nationales), мы сейчасъ же приходимъ къ одной изъ самыхъ важныхъ функцій президента въ этой области: онъ „назначаетъ на всѣ гражданскія и военныя должности" [2]).

Эта, съ перваго взгляда (см. выше), обширная власть въ значительной степени оказывается фиктивной. Прежде всего, законъ ограничиваетъ свободу назначенія на различныя мѣста извѣстными условіями, скажемъ--возраста, диплома, профессіональныхъ способностей и т. д. Законъ можетъ затѣмъ изъять извѣстныя должности изъ сферы, гдѣ проявляется актъ свободнаго выбора со стороны президента, и передать назначеніе на нихъ другимъ органамъ власти, напр., министрамъ, префектамъ и т. п. Наконецъ, законъ можетъ замѣнить избирательными должно-

---

[1]) Изученіе роли Государственнаго Совѣта выходитъ собственно изъ предѣловъ нашего этюда. Этотъ высшій судебно-административный органъ состоитъ изъ 50 „совѣтниковъ" (двухъ категорій), назначаемыхъ и смѣщаемыхъ декретомъ президента; 30 докладчиковъ (maîtres de requête) и входящаго въ ихъ группу генеральнаго секретаря; 36 аудиторовъ. Государственный Совѣтъ отправляетъ законодательныя, административныя и судебныя функціи. Для функцій двухъ первыхъ родовъ его роль чисто совѣщательная. Но когда дѣло идетъ о столкновеніи административныхъ и судебныхъ учрежденій, о жалобахъ на превышеніе власти администраціей, онъ выступаетъ какъ верховный трибуналъ, такъ называемой „административной юрисдикціи".

[2]) Duguit et Monnier, стр. 319 (loi du 25 févr. 1875, art. 3).

стями должности по назначенію. Все это—пункты, суживающіе компетенцію президента. Но есть еще одно важное обстоятельство, которое болѣе или менѣе превращаетъ въ фикцію президентскія полномочія въ разсматриваемой нами области. Оно таково.

Президентъ назначаетъ декретомъ даже такихъ, повидимому, важныхъ должностныхъ лицъ республики, какъ корпусный командиръ или епископъ (по статьѣ 4 и 5 конкордата). И все же на его декретѣ вмѣстѣ съ его подписью неизмѣнно фигурируетъ подпись министра, къ компетенціи котораго относится данное назначеніе, напр., подпись военнаго министра или подпись министра внутреннихъ дѣлъ и культовъ. Не забывайте, въ самомъ дѣлѣ, что письменный актъ президента (а актами такого рода онъ въ сущности и проявляетъ всю свою конституціонную дѣятельность) не имѣетъ значенія, если онъ не скрѣпленъ отвѣтственнымъ министромъ. Но такой министръ, пользующійся, согласно нормальной гипотезѣ, довѣріемъ парламента, конечно въ громадномъ большинствѣ случаевъ и является дѣйствительнымъ виновникомъ назначенія того или другого лица. Онъ можетъ скорѣе испытать въ этомъ смыслѣ давленіе поддерживающаго его большинства, чѣмъ президента республики. Правда, этотъ послѣдній имѣетъ возможность представить свои соображенія компетентному министру или перенести даже этотъ вопросъ на совѣтъ министровъ, предсѣдателемъ котораго онъ является. Но обыкновенно желающій строго держаться своей конституціонной роли президентъ республики и не поднимаетъ препирательствъ по этому поводу, во избѣжаніе упрековъ въ желаніи вести личную политику. А если бы и вышло такъ, то члены кабинета, солидарно отвѣтственнаго за общую политику, вовсе не пожелаютъ вооружать противъ себя товарища, вмѣшиваясь въ назначенія, принадлежащія къ его компетенціи.

Любопытно, далѣе, что конституція 1875 г. совершенно умалчиваетъ о назначеніи президентомъ именно министровъ, которые, казалось бы, являются самыми главными должностными лицами, самыми важными сановниками парламентарной республики. И ихъ назначеніе президентомъ выводится изъ текста основныхъ законовъ лишь косвенно, благодаря распространительному толкованію формулы „президентъ назначаетъ на всѣ гражданскія и военныя должности“. Мы знаемъ далѣе, что какъ разъ въ данномъ случаѣ такое назначеніе будетъ мнимымъ: министры назначаютъ въ сущности сами себя, складываясь въ новый кабинетъ при болѣе или менѣе дѣятельной поддержкѣ парламентарнаго

большинства; и президенту приходится почти всегда склоняться предъ этимъ министерскимъ самоназначеніемъ. Я не говорю, конечно, что и здѣсь президентъ республики могъ бы пытаться хоть до нѣкоторой степени провести свои личные взгляды. Дѣйствительно, обычай президента призывать къ себѣ во время кризиса президентовъ Сената и Палаты и совѣтоваться съ ними на счетъ возможнаго состава кабинета при данномъ характерѣ большинства все же оставляетъ извѣстный просторъ его личному выбору. И радикалы, напр., жаловались, что Сади-Карно, бывшій типичнымъ представителемъ умѣреннаго республиканства, нѣсколько разъ вмѣшивался такимъ образомъ въ политику, не предлагая составить кабинета рѣзко-радикальнымъ элементамъ, хотя парламентарное положеніе и позволяло сдѣлать такой опытъ. Еще болѣе вмѣшивался повидимому въ политику Феликсъ Форъ, который въ дни шовинистскаго настроенія, охватившаго широкіе слои во Франціи конца 90-хъ годовъ (я говорю о дѣлѣ Дрейфуса), старался во время частыхъ министерскихъ кризисовъ поддерживать по возможности „патріотическихъ“ министровъ и не допускать образованія кабинета изъ „измѣнниковъ отечества“. Но дѣло идетъ объ исключительныхъ условіяхъ, когда даже второстепенныя лица, стоящія близко къ узлу перекрещивающихся интересовъ, чувствуютъ, что могутъ вліять на эту систему неустойчиваго равновѣсія и стараются повертывать ее въ сторону своихъ симпатій. Въ обычное же, нормальное время роль президента республики при министрахъ вообще очень тусклая; и люди съ авторитарными замашками и капризною импульсивностью, замѣняющею у нихъ недостатокъ настоящей энергіи, должны живо чувствовать невозможность проводить свою личную политику на посту президента республики. Пусть читатель припомнитъ хотя бы манифестъ Казиміра-Перье, извѣщавшаго парламентъ, что онъ подаетъ въ отставку, потому что не желаетъ „обречь себя на постоянное сравненіе тяжести нравственной отвѣтственности, лежащей на немъ, съ безсиліемъ, на которое онъ обреченъ“ [1]).

Призрачность власти президента республики особенно рѣзко обнаруживается въ интересующемъ насъ вопросѣ, когда мы остановимся на дѣйствіи, являющемся необходимымъ дополненіемъ назначенія: я разумѣю отрѣшеніе отъ должности. Въ самомъ дѣлѣ, глава исполнительной власти, пользующійся прерогативою „назначать на всѣ гражданскія и военныя должности“, предпола-

---

[1]) См. текстъ этого посланія у André Daniel (Lebon), L'année politique 1895. Парижъ. 1896 стр. 9.

гается необходимо облеченнымъ полномочіями и для отрѣшенія отъ „всѣхъ гражданскихъ и военныхъ должностей“. Такъ ли это? Что касается собственно до, такъ называемыхъ, чиновниковъ и должностныхъ лицъ, каковы бы они не были, то это право не подлежитъ сомнѣнію. Только опять таки, какъ и при назначеніи, дѣйствительнымъ виновникомъ отрѣшенія отъ должности является компетентный министръ. Но можетъ ли президентъ республики отрѣшать отъ должности министровъ? Отвѣтъ, разумѣется, долженъ быть отрицательный, какъ легко пойметъ всякій, знакомый съ практикою парламентарнаго режима:

При парламентарномъ режимѣ, говоритъ Эжень Пьерръ,—право отрѣшать министровъ носитъ чисто фиктивный характеръ; ему никогда не приходится проявляться. Президентъ республики разстается съ своими министрами лишь тогда, когда они потеряли довѣріе представителей страны; и разъ воля Палаты ясно выразилась, министры подчиняются ей, принося по своей же инициативѣ свою отставку президенту. Существуетъ лишь одинъ примѣръ отставки, которую потребовалъ самъ президентъ и которая можетъ походить на отрѣшеніе отъ должности; онъ относится къ періоду, въ теченіе котораго личная политика исполнительной власти находилась въ прямомъ конфликтѣ съ національнымъ представительствомъ [1]).

Авторъ имѣетъ, конечно, въ виду попытку Макъ-Магоновскаго coup d'Etat, начинавшагося съ знаменитаго письма маршала къ Жюлю Симону, тогдашнему премьеру, котораго президентъ насильно, такъ сказать, выталкивалъ изъ министерства, и кончившагося торжествомъ законодательной власти надъ исполнительной.

Я только для памяти упоминаю о правѣ президента республики миловать осужденныхъ: это, такъ называемое, droit de grâce, которое противополагается амнистіи, такъ какъ послѣдняя имѣетъ въ виду не отдѣльныхъ лицъ, а цѣлую категорію ихъ, задается цѣлью стереть и самое существованіе совершенныхъ (политическихъ) преступленій и должна быть вотирована законодательною властью. Надо замѣтить, что если практика амнистіи все болѣе и болѣе защищается искренними республиканцами и демократами, въ виду самой сомнительности преступнаго характера актовъ, вызываемыхъ жаркою борьбою партій и свидѣтельствующихъ зачастую о безкорыстномъ и самоотверженномъ настроеніи борющихся, то помилованіе президентомъ подвергается все болѣе и болѣе рѣзкой критикѣ тѣхъ же послѣдовательныхъ элементовъ. Искренніе республиканцы, требующіе вообще болѣе гуманнаго отношенія къ обвиняемымъ и къ осужденнымъ, разумѣется, не

[1]) Eugéne Pierre, Traité, стр. 94.

имѣютъ собственно ничего противъ помилованія. Они лишь полагаютъ, что оно должно быть дѣломъ самихъ судебныхъ учрежденій, (или даже законодательной власти), а не привиллегіей президента республики, напоминающей такую же привиллегію короля. И они указываютъ, что люди Великой революціи были крайне враждебно настроены противъ этой королевской прерогативы.

Наконецъ, послѣднимъ изъ полномочій президента республики въ области внутренняго правленія является право распоряженія арміей (законъ собственно говоритъ: „президентъ распоряжается вооруженной силой“ [1]). Само собою понятно, что это полномочіе относится, по самому характеру своему, и къ другой категоріи президентскихъ прерогативъ, а именно къ той, которая касается внѣшней политики. Во всякомъ случаѣ, охрана государства внутри и извнѣ естественно принадлежитъ главѣ исполнительной власти (читатель, конечно, ни на минуту не долженъ забывать, что за этой фикціей и здѣсь скрывается отвѣтственное предъ палатами министерство). Сейчасъ же возникаетъ вопросъ, который не мало занималъ конституціонныхъ писателей Франціи: „распоряжаясь арміей“, т. е. отдавая общіе приказы о передвиженіи, въ случаѣ надобности, войскъ на территоріи Франціи или за границами ея, имѣетъ ли президентъ право лично командовать вооруженной силой, скажемъ—вырабатывать планъ компаніи и самъ приводить его въ исполненіе въ качествѣ главнокомандующаго? Если этотъ вопросъ и возникъ, то лишь въ силу рѣзко заявленнаго 30 лѣтъ тому назадъ маршаломъ Макъ-Магономъ намѣренія „въ двадцать четыре часа сложить съ себя титулъ президента“, если составители вырабатывавшейся тогда конституціи формальнымъ закономъ отнимутъ у него возможность „извлечь шпагу изъ ноженъ для защиты отечества“. И авторы конституціи были вынуждены не вносить,— какъ это было предложено сначала, — въ органическіе законы статьи, формально запрещающей главѣ исполнительной власти личное командованіе арміей. Само собою разумѣется, что самый характеръ парламентарной республики и цѣлаго ряда ея президентовъ въ цивильномъ сюртукѣ, а не въ военномъ мундирѣ, исключаетъ гипотезу личнаго командованія. И надо было, напр., все самомнѣніе антуража Феликса Фора, чтобы поднять въ печати по поводу этого претенціознаго выскочки-буржуа курьезный вопросъ о томъ, нельзя ли придумать для президента особой

---

[1]) Duguit et Monnier (loi du 25 févr. 1875, art. 3).

формы, подходящей къ военной, и дать ему возможность производить смотръ войскамъ въ этомъ удивительномъ костюмѣ верхомъ на лошади. Вообще же можно сказать, что еслибы, сверхъ ожиданія, былъ выбранъ когда либо во Франціи президентъ изъ военныхъ,—вотировали же на президентскихъ выборахъ 1887 г. монархисты за генерала Соссье и за генерала Аппера (Appert),—и еслибы ему пришло въ голову сѣсть на коня, чтобы вести за собой армію противъ враговъ, то самая сущность парламентарнаго правительства стала бы на дорогѣ такого плана, и отвѣтственное предъ парламентомъ министерство никогда не допустило бы его осуществленія. Я не говорю, конечно, о появленіи какого-нибудь счастливаго Цезаря изъ военныхъ: тогда дѣло шло бы о низверженіи конституціи. Но судя потому, какъ идутъ теперь дѣла, ей менѣе всего грозитъ опасность со стороны новаго Буланже...

Функціи президента республики по отношенію къ парламенту сводятся, съ одной стороны, къ участію въ выработкѣ законовъ; съ другой, къ регулированію парламентарной дѣятельности: открытію, отсрочкѣ, закрытію обѣихъ палатъ; распущенію Палаты депутатовъ до истеченія срока; обращенію къ палатамъ путемъ манифестовъ. Такъ какъ намъ придется говорить о дѣятельности парламента, какъ законодательной власти, въ своемъ мѣстѣ, то во избѣжаніе повтореній мы ограничимся здѣсь немногимъ, что касается собственно полномочій президента. Посмотримъ сначала на регулированіе парламентарной дѣятельности. Президентъ созываетъ палаты (convoque, говоритъ текстъ; глава исполнительной власти не имѣетъ права открывать ихъ лично) для открытія ихъ очередной или, если хотите, обычной сессіи. Онъ объявляетъ эту сессію закрытой (по истеченіи извѣстнаго срока засѣданій, минимумъ котораго опредѣленъ закономъ). Онъ имѣетъ право созывать ихъ на чрезвычайную или экстраординарную сессію и закрывать ее, когда ему заблагоразсудится; но этотъ созывъ становится его обязанностью въ случаѣ требованія извѣстнаго числа представителей въ Сенатѣ и Палатѣ депутатовъ. Въ теченіе очередной сессіи онъ можетъ отсрочивать или пріостанавливать засѣданія палатъ, но не болѣе двухъ разъ и каждый разъ на срокъ, не превышающій мѣсяца. Наконецъ, онъ можетъ распускать палату депутатовъ, но не иначе, какъ заручившись на то согласіемъ Сената, и съ тѣмъ, чтобы въ извѣстный опредѣленный закономъ срокъ было приступлено къ выборамъ новой палаты.

По поводу всѣхъ этихъ полномочій президента можно за-

мѣтить лишь одно: они напоминаютъ болѣе или менѣе близко функціи конституціоннаго монарха. И легко понять точку зрѣнія послѣдовательныхъ республиканцевъ, которые при выработкѣ конституціи 1875 г. находили эти полномочія главы исполнительной власти противорѣчащими самому принципу народнаго суверенитета. Они указывали, что во всѣхъ прежнихъ республиканскихъ конституціяхъ Франціи законодательныя собранія носили, по крайней мѣрѣ, de jure постоянный характеръ; и что имъ же самимъ и принадлежало право временнаго закрытія своихъ засѣданій и т. п. Особенно сильныя возраженія дѣлались противъ прерогативы президента распускать Палату.

Демократы находили въ этомъ черезчуръ рабское подражаніе практикѣ монархическихъ странъ и вмѣстѣ чрезмѣрное вмѣшательство исполнительной власти въ законодательную: они опять таки ссылались на примѣръ прежнихъ республиканскихъ конституцій, которыя не знаютъ вовсе распущенія законодательныхъ собраній. Именно въ виду этихъ возраженій, авторы конституціи 1875 г. внесли извѣстныя ограниченія президентской власти сравнительно съ монархической. Напр., въ то время какъ въ конституціонныхъ монархіяхъ (Англіи, Италіи, Бельгіи и т. д.) право распущенія Палаты депутатовъ, принадлежащее королю, не требуетъ съ его стороны никакой формальности, кромѣ скрѣпленія декрета подписью отвѣтственнаго министра, глава французской республики нуждается, кромѣ того, въ предварительномъ согласіи Сената.

И при этомъ не мѣшаетъ замѣтить, что со времени распущенія палаты Макъ-Магономъ (25-го іюня 1877 г.), который вскорѣ получилъ страшный урокъ на октябрскихъ выборахъ того же года, ни одинъ президентъ третьей республики не прибѣгалъ еще къ этому средству, съ которымъ могучая ассоціація идей связала во Франціи представленіе о coup d'Etat, направленномъ противъ республиканскихъ учрежденій. Когда нѣкоторые публицисты умѣреннаго направленія, недовольные политикой послѣднихъ палатъ, пробовали защищать практику распущенія, указывая на примѣръ такой строго конституціонной страны, какъ Англія, гдѣ, однако, палаты умираютъ обыкновенно насильственною смертью до истеченія срока своего легальнаго семилѣтія, то достаточно было напомнить опытъ Макъ-Магона и его совѣтниковъ, чтобы дискредитировать планъ распущенія. По крайней мѣрѣ, до сихъ поръ не нашлось кабинета министровъ, чтобы предложить президенту республики воспользоваться этой хотя и вполнѣ конституціонной привилегіей.

Мы упомянули раньше объ обращеніи главы исполнительной власти къ палатамъ путемъ манифестовъ. Дѣйствительно, согласно законамъ 1875 г. президентъ республики не можетъ лично явиться въ ту или другую палату и произносить рѣчи, хотя бы онъ и былъ раньше сенаторомъ или депутатомъ. Становясь высшимъ сановникомъ республики, онъ перестаетъ тѣмъ самымъ быть членомъ палатъ, и ему остается единственный конституціонный путь высказать свои болѣе или менѣе личные взгляды предъ парламентомъ: „президентъ республики, — говоритъ ст. 6 закона 16-го іюля 1875 г.,—сносится (communique) съ палатами при помощи манифестовъ, которые читаются на трибунѣ однимъ изъ министровъ“ [1]).

Не безынтересно отмѣтить и здѣсь тотъ фактъ, что въ громадномъ большинствѣ случаевъ президентъ республики старается какъ можно рѣже прибѣгать на практикѣ къ этой формѣ сношеній съ законодательной властью. Манифестомъ сопровождается обыкновенно избраніе президента: въ немъ новый глава республики выражаетъ благодарность избравшимъ его палатамъ, говоритъ нѣсколько общихъ мѣстъ о Франціи и республикѣ и обѣщаетъ вѣрно хранить конституцію. Что касается до обычнаго теченія политической жизни, то президентъ крайне рѣдко нарушаетъ его манифестомъ. Опять таки и тутъ ассоціація идей установила прочную связь между антиреспубликанскимъ президентствомъ Макъ-Магона и практикой манифестовъ, въ которыхъ рѣзко высказывалось намѣреніе маршала вести личную политику; а этого то упрека всячески старается избѣжать дорожащій своей репутаціей глава парламентарной республики.

Вторая половина функцій президента по отношенію къ парламенту есть, какъ мы уже сказали, участіе въ выработкѣ законовъ. Но здѣсь мы имѣемъ передъ собою прежде всего конституціонную фикцію. Законъ, дѣйствительно, говоритъ: „президенту республики принадлежитъ инициатива законовъ вмѣстѣ съ членами обѣихъ палатъ“ [2]). Но эта инициатива есть, въ сущности, инициатива парламентарнаго правительства, т. е. министерства, которое имѣетъ право вносить въ парламентъ отъ имени президента, такъ называемые, законопроекты, представляющіе на самомъ дѣлѣ

---

[1]) Duguit et Monnier, стр. 324 (loi du 16 juill. 1875, art. 6). Письменные акты президента распадаются, какъ извѣстно, на два разряда: манифесты или посланія (messages) къ парламенту, гдѣ рѣчь идетъ объ особо важныхъ обстоятельствахъ, и декреты, въ которыхъ выражается ежедневная дѣятельность главы исполнительной власти.

[2]) Duguit et Monnier, стр. 319 (loi du 25 févr. 1875, art. 3,—въ самомъ началѣ).

результатъ работы всего кабинета или одного изъ членовъ, но въ согласіи съ остальными (см. ниже). Если къ этой формальной инниціативѣ президента республики мы присоединимъ уже упомянутое нами его право обращаться къ палатамъ съ мотивированнымъ манифестомъ, требующимъ снова обсудить уже вотированный законъ (это требованіе можетъ предполагать разногласіе президента съ кабинетомъ и вообще, какъ и всякій манифестъ, рѣдко пускается въ ходъ главою исполнительной власти), то мы исчерпаемъ отношенія президента къ парламенту въ области выработки законовъ.

Намъ остается разсмотрѣть функціи президента въ сферѣ внѣшней политики. Какова бы ни была дѣйствительная роль парламента и поддерживаемаго имъ министерства въ сношеніяхъ съ другими государствами, прямо имѣетъ дѣло съ ними лишь конституціонный глава республики. „Послы иностранныхъ державъ уполномочиваются къ нему“ (les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprés de lui [1]),—говоритъ предпослѣдняя строка статьи третьей закона 25 февраля 1875 г. Президенту вручаются вѣрительныя грамоты посланниками, относительно назначенія которыхъ съ нимъ же должно предварительно сноситься то или другое государство. Но кромѣ этихъ почетныхъ и парадныхъ функцій,—исполненіе которыхъ ведетъ къ церемоніалу, пространно описываемому бульварными газетами,—президентъ пользуется по конституціи и болѣе дѣйствительными полномочіями въ международной области. Вотъ точный переводъ двухъ статей, 8-ой и 9-ой, закона 16-го іюля 1875 г., касающихся этихъ полномочій: „президентъ республики ведетъ переговоры и ратифицируетъ трактаты. Онъ сообщаетъ о нихъ палатамъ, какъ только позволятъ это интересъ и безопасность государства. Мирные и торговые договоры, равно какъ и тѣ, которые предполагаютъ финансовыя обязательства со стороны государства, а также тѣ, которые касаются личнаго состоянія и имущественныхъ правъ французовъ, живущихъ за границей, становятся обязательными лишь послѣ того, какъ будутъ вотированы обѣими палатами. Никакая уступка, никакой обмѣнъ, никакое расширеніе территоріи не могутъ имѣть мѣсто иначе, какъ въ силу законодательнаго акта. Президентъ республики не можетъ объявить войну безъ предварительнаго согласія обѣихъ палатъ“ [2]).

Какъ бы мы ни относились къ конституціонной фикціи главы

[1]) Duguit et Monnier, стр. 320 (Ibid.).

[2]) Duguit et Monnier, стр. 324 (loi constit. du 16 juill. 1875, art. 8, 9).

исполнительной власти, за которой стоитъ кабинетъ министровъ (вещь, всегда подразумѣвающаяся согласно духу законовъ 1875 г.), ясно, во всякомъ случаѣ, одно: и предварительные переговоры, и окончательная ратификація трактатовъ принадлежатъ формально, какъ правило, президенту республики и предполагаютъ существованіе дипломатическихъ агентовъ и рутинной практики дипломатической же тайны. Президентъ, укрываясь за формулой „интереса и безопасности государства“, можетъ неопредѣленно долго держать въ секретѣ отъ парламента не только ходъ переговоровъ, но и окончательные результаты ихъ. Лишь нѣкоторые виды договоровъ подлежатъ обсужденію и вотуму представителей народа. Да и при этомъ, какъ было выяснено спеціалистами по конституціонному праву, палаты могутъ лишь принять или отвергнуть цѣликомъ представленный имъ правительствомъ трактатъ, но отнюдь не вносить въ него поправокъ и не видоизмѣнять его. Все это даетъ поводъ искреннимъ республиканцамъ жестоко нападать на упомянутыя прерогативы президента (и, конечно, главнымъ образомъ кабинета) и противополагать архаической, по ихъ убѣжденію, практикѣ тайны предварительное обсужденіе договоровъ въ парламентѣ, по крайней мѣрѣ, въ общихъ чертахъ. Такъ, въ началѣ русско-японской войны, крайніе демократическіе элементы Франціи, напуганные неизвѣстнымъ содержаніемъ договора третьей республики съ Русской имперіей и опасавшіеся возможнаго обязательства для Франціи дѣятельно принять сторону союзника, подвергали крайне рѣзкой критикѣ прерогативы исполнительной власти въ международной области и требовали немедленнаго же опубликованія русско-французскаго трактата... Несомнѣнно, что даже умѣренные писатели-спеціалисты, въ родѣ Эсмэна, чувствуютъ анахронизмъ „отжившихъ принциповъ“, дающихъ такую важную роль исполнительной власти въ международной политикѣ и лишь рядомъ далеко не убѣдительныхъ аргументовъ [1]) стараются доказать, что они „отжили“ только „повидимому“. Въ всякомъ случаѣ, послѣдовательные демократы Франціи все болѣе и болѣе распространяютъ среди передовыхъ слоевъ республики мысль о томъ, что дипломатическая тайна отжила свой вѣкъ, по крайней мѣрѣ, для истинно свободныхъ странъ; и что даже съ точки зрѣнія цѣлесообразности, дипломаты старой школы гораздо менѣе приносятъ пользы своему государству, чѣмъ современные органы гласности,—въ видѣ прессы, телеграфовъ, штаба опытныхъ политическихъ корреспондентовъ,—правдиво

---

[1]) См. Esmein. Elément, стр. 573 и слѣд.

освѣдомляющіе общественное мнѣніе своихъ и чужихъ странъ о ходѣ міровыхъ дѣлъ...

Въ заключеніе нѣсколько словъ объ отвѣтственности президента республики. Раньше мы цитировали текстъ закона, провозглашающій, какъ правило, неотвѣтственность президента при отвѣтственности министровъ. Въ сущности, разъ авторы конституціи 1875 г. хотѣли создать изъ президента республики родъ парламентарнаго монарха, то имъ вполнѣ естественно пришло на мысль рѣшеніе объявить формальнаго главу исполнительной власти неотвѣтственнымъ и перенести отвѣтственность на министровъ. Ибо двѣ эти единовременныя отвѣтственности не мыслимы: или президентъ есть только декоративная фигура у входа въ кабинетъ министровъ, и тогда за все долженъ отвѣчать кабинетъ; или президентъ республики является настоящимъ главою исполнительной власти, и тогда онъ превращается фактически въ премьера составленнаго имъ кабинета, и несетъ первый отвѣтственность за направленіе политики. Какъ бы то ни было, законы 1875 г. знаютъ только одинъ случай отвѣтственности президента: государственную измѣну. И въ этомъ случаѣ,— который представляетъ ту особенность на почвѣ Франціи, что хотя прежнія конституціи упоминали его, однако, уголовное законодательство страны не опредѣляетъ преступленій, входящихъ въ рубрику haute trahison, — въ этомъ случаѣ законъ дѣлаетъ обвинителемъ и судьею президента парламентъ, распредѣляя функціи между двумя его составными частями слѣдующимъ образомъ: „президентъ республики можетъ быть обвиняемъ (или если хотите, привлеченъ къ отвѣтственности: mis en accusation. Н. К.) лишь Палатою депутатовъ, а судимъ лишь Сенатомъ“ [1]).

Таковы роль, функціи, отвѣтственность фиктивнаго главы исполнительной власти во Франціи. Перейдемъ теперь къ роли министровъ и парламентарнаго кабинета, — этихъ дѣйствительныхъ органовъ исполнительной власти. Законы 1875 г. содержатъ въ себѣ, однако, очень мало указаній относительно роли министровъ. И писатели по государственному праву приписываютъ это почти полное молчаніе увѣренности законодателей въ могущественности вліянія, которое сама практика парламентарнаго строя оказываетъ на выработку полномочій наиболѣе суще-

---

[1]) Duguit et Monnier, стр. 325 (loi constit. du 16 juill. 1875, art. 12).

ственныхъ органовъ исполнительной власти. Или, какъ говоритъ Симонэ,

авторы конституціи были того мнѣнія, что достаточно было заложить основаніе парламентарнаго режима, чтобы сейчасъ же выработался, какъ въ Англіи, родъ обычнаго права относительно роли и образованія министерства. Результатъ, котораго ожидали, дѣйствительно осуществился: наша система функціонировала до сихъ поръ безъ всякаго затрудненія и не ощущалось надобности въ пополненіи пробѣловъ нашихъ конституціонныхъ законовъ въ этомъ пунктѣ [1]).

Въ самомъ дѣлѣ, кромѣ цитированнаго уже нами выше конституціоннаго правила объ отвѣтственности министровъ при неотвѣтственности президента республики, мы находимъ въ законахъ 1875 г., въ сущности, лишь слѣдующія статьи, касающіяся функціонированія министерской власти: „министры имѣютъ доступъ въ обѣ палаты, и ихъ должно выслушивать всякій разъ, какъ они того требуютъ. Они могутъ при этомъ обращаться къ помощи (se faire assister) комиссаровъ, назначаемыхъ декретомъ президента республики для обсужденія опредѣленнаго законопроекта.... Министры могутъ быть привлечены Палатой депутатовъ къ отвѣтственности за преступленія, совершенныя ими при исполненіи своихъ функцій. Въ этомъ случаѣ, они судятся Сенатомъ“ [2]). Всѣ остальныя условія министерской власти и отвѣтственности выводятся изъ духа парламентарной системы; причемъ, конечно, всегда надо имѣть въ виду то обстоятельство, что въ громадномъ большинствѣ случаевъ конституціонныя прерогативы президента республики на самомъ то дѣлѣ являются лишь оболочкой министерскихъ прерогативовъ.

И, прежде всего, способъ назначенія министровъ. Мы уже раньше говорили, что ихъ назначаетъ президентъ республики, согласно распространительному толкованію формулы, говорящей о правѣ главы исполнительной власти назначать на всѣ гражданскія и военныя должности. Съ другой стороны, мы обратили вниманіе читателей на тотъ фактъ, что это президентское назначеніе является, въ сущности, министерскимъ самоназначеніемъ, такъ какъ президентъ, не желающій рѣзко выступать изъ своихъ конституціонныхъ рамокъ, не будетъ сопротивляться образованію того кабинета, который будетъ составленъ вожаками парламентарнаго большинства. Такова, по крайней мѣрѣ, практика политической жизни третьей республики, какъ бы нѣкоторыя теоріи не старались преувеличить право и возможность для президента проводить болѣе личную политику.

[1]) Simonet, Traité élémentaire etc., стр. 106.

[2]) Duguit et Monnier, стр. 324 и 325 (loi constit. du 16 juill. 1875, art. 6 et art. 12).

Конкретный примѣръ лучше объяснитъ процессъ образованія министерства. Громадная манифестація республиканцевъ,— начиная отъ умѣренныхъ и кончая крайними соціалистами,— устроенная 11-го іюня 1899 г. на Лоншанскихъ скачкахъ въ честь президента Лубэ и въ защиту свободнаго режима, сдѣлала невозможнымъ существованіе двусмысленнаго кабинета Шарля Дюпюи, который палъ, дѣйствительно, на слѣдующій же день предъ вотумомъ недовѣрія Палаты, высказаннымъ 366 голосами противъ 177. Шарль Дюпюи принесъ свою отставку въ Елисейскій дворецъ. То было начало министерскаго кризиса. Президентъ Лубэ приступаетъ къ исполненію своихъ функцій: онъ долженъ „назначить“ министровъ. Строго говоря, ничто въ конституціи не противорѣчитъ тому, чтобы онъ назначилъ въ министры, кого ему угодно и притомъ обращаясь къ каждому избраннику отдѣльно. На самомъ дѣлѣ поведеніе Лубэ было иное: онъ начинаетъ съ того, что призываетъ къ себѣ одного за другимъ президента Сената, Фалльера, и президента Палаты, Поля Дешанэля, и спрашиваетъ ихъ мнѣнія о желательномъ составѣ и характерѣ министерства, которое могло бы удовлетворять настроенію парламента и управлять страной въ этотъ критическій моментъ исторіи. Почему Лубэ поступаетъ такъ? Потому что при парламентарномъ строѣ министерство должно прежде всего пользоваться довѣріемъ парламента же.

Заручившись свѣдѣніями, доставленными ему президентами обѣихъ палатъ на этой,— выражаясь на политическомъ жаргонѣ,—„консультаціи“, Лубэ считаетъ, прежде всего, нужнымъ обратиться съ просьбою составить министерство къ Пуанкарэ. Что это значитъ? Пуанкарэ—одинъ изъ вожаковъ умѣренныхъ республиканцевъ, былъ нѣсколько разъ министромъ, затѣмъ въ теченіе четырехъ лѣтъ занималъ кресло вице-президента въ Палатѣ. Кромѣ того, онъ не участвовалъ въ министерствѣ Мелина, такъ сильно скомпрометировавшемъ себя въ дѣлѣ Дрейфуса, и даже высказалъ въ Палатѣ сомнѣнія („облегчилъ свою душу“) по поводу законности осужденія злополучнаго капитана. Эти соображенія заставляютъ Лубэ, какъ мы уже сказали, предложить Пуанкарэ составленіе новаго кабинета. Что произойдетъ далѣе? Пуанкарэ, въ качествѣ одного изъ предводителей самой большой республиканской группы въ Палатѣ, выбранной въ 1898 г., будетъ совѣтоваться съ наиболѣе вліятельными членами своей партіи, прося ихъ участвовать въ его министерской „комбинаціи“ или, по крайней мѣрѣ, поддерживать его кабинетъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ онъ постарается расположить въ свою пользу и

вожаковъ другихъ болѣе или менѣе близкихъ партій или нейтрализовать вражду предводителей крайнихъ группъ. Такимъ образомъ, не Лубэ назначаетъ министровъ, но Пуакарэ подбираетъ себѣ сотрудниковъ приблизительно одного направленія, или, по крайней мѣрѣ, такихъ, которые соглашаются дѣйствовать вмѣстѣ и „солидарно" по извѣстнымъ вопросамъ.

Но „комбинація" Пуанкарэ, какъ извѣстно, не удается. Чтобы ликвидировать дѣло Дрейфуса, надо обладать энергіею и мужествомъ: этихъ качествъ какъ разъ нѣтъ у большинства умѣренныхъ, которое, кромѣ того, кокетничаетъ въ данный моментъ съ антисемитами и націоналистами. Съ другой стороны, Пуанкарэ, по самому міровоззрѣнію своему, боится черезчуръ перенести центръ тяжести своей комбинаціи въ сторону крайнихъ элементовъ,—напр., соціалистовъ,—гдѣ онъ могъ бы найти себѣ союзниковъ для ликвидаціи дѣла Дрейфуса. Послѣ упорнаго отказа однихъ, сомнительнаго согласія другихъ, устраненія изъ своей комбинаціи третьихъ, нашъ государственный мужъ убѣждается въ томъ, что ему не подобрать себѣ обладающаго парламентарною жизнеспособностью кабинета. Пуанкарэ является къ президенту Лубэ и извѣщаетъ, что, къ сожалѣнію, онъ считаетъ при данныхъ условіяхъ невозможнымъ выполнить высокую миссію, возложенную на него главою республики.

Лубэ, послѣ новаго обдумыванія положенія дѣлъ, послѣ совѣта съ нѣкоторыми выдающимися парламентаріями, рѣшаетъ обратиться если не къ одному изъ вожаковъ большинства въ Палатѣ, то къ очень крупному представителю умѣренныхъ республиканскихъ взглядовъ въ Сенатѣ, представителю, который кажется тѣмъ болѣе подходящимъ въ данномъ случаѣ, что онъ рѣшительно сталъ на сторону попранной въ дѣлѣ Дрейфуса справедливости. Этотъ человѣкъ—Вальдэкъ Руссо. И, дѣлая такъ, президентъ республики не отклоняется отъ обычной практики составленія кабинета, ибо если (какъ увидимъ ниже) прочность министерства зависитъ, главнымъ образомъ отъ Палаты, все же надо заручиться и расположеніемъ Сената. Увы! комбинація Вальдека Руссо отцвѣтаетъ, не успѣвши расцвѣсть, вслѣдствіи отказа умѣренныхъ элементовъ участвовать въ кабинетѣ, куда консервативный, но не боящійся смѣлыхъ тактическихъ пріемовъ республиканецъ считаетъ нужнымъ пригласить, въ виду экстренныхъ политическихъ условій, даже и крайніе элементы.

Лубэ снова задумывается и на сей разъ рѣшается обратить свое предложеніе лѣвѣе парламентарнаго большинства Палаты,

а именно къ менѣе значительной, но все же достаточно сильной группѣ радикаловъ. И его выборъ естественно падаетъ на Леона Буржуа, который пользуется репутаціей тонкаго политика и очень вліятельнаго государственнаго человѣка: онъ сумѣлъ въ теченіе почти шести мѣсяцевъ стоять во главѣ радикальнаго кабинета, опиравшагося на умѣренную палату и ушедшаго лишь по своей иниціативѣ передъ враждебнымъ вотумомъ Сената. Кромѣ того, Буржуа былъ ловкимъ администраторомъ, много разъ занималъ министерскіе посты, пользовался симпатіями парламентарнаго персонала. Но, увы! ко всѣмъ этимъ свойствамъ и качествамъ желанный человѣкъ комбинаціи не присоединялъ рѣшимости и гражданскаго мужества. Перепуганный шовинистской и клерикальной агитаціей, заговорами претендентовъ и Деруләда, враждебнымъ настроеніемъ палаты къ дрейфусистамъ, Леонъ Буржуа отказывается отъ чести стать во главѣ министерства ликвидаціи, а соглашается лишь не оффиціально помогать комбинаціи Вальдэка Руссо, въ случаѣ если послѣдній снова пріиметъ на себя трудную миссію составить кабинетъ.

Вальдэкъ Руссо, дѣйствительно, приглашается снова президентомъ, и на сей разъ попытка знаменитаго вождя умѣренныхъ увѣнчивается успѣхомъ. Какъ и полагается въ такихъ случаяхъ, Вальдэкъ набираетъ себѣ сотрудниковъ въ парламентѣ, но такъ, чтобы перевѣсъ оказывался на сторонѣ палаты: изъ 12 министровъ—лишь три принадлежатъ къ Сенату,—самъ Вальдэкъ Руссо, взявшій себѣ министерство внутреннихъ дѣлъ, министръ юстиціи, Монисъ, и министръ земледѣлія, Жакъ Дюпюи; остальные—депутаты, кромѣ генерала Галлиффэ, свирѣпаго усмирителя коммуны, которому дается портфель военнаго министра. Галлиффэ вовсе не принадлежитъ къ парламенту, но это не требуется: министры обыкновенно, но не непремѣнно берутся изъ парламентарной среды. Что касается до состава кабинета съ точки зрѣнія политическихъ убѣжденій, то министерство Вальдэка Руссо принадлежитъ къ разряду министерствъ „концентраціи“, которыя заключаютъ въ себѣ въ различной дозѣ представителей различныхъ республиканскихъ фракцій. Мы имѣемъ передъ собою въ данномъ случаѣ типъ „концентраціи налѣво“, т. е. съ довольно значительнымъ присутствіемъ радикальныхъ элементовъ: это объясняется тѣмъ, что хотя большинство въ Палатѣ и Сенатѣ умѣренное, однако теперь, въ полный разгаръ дрейфусовскаго дѣла, кабинетъ ищетъ для опоры болѣе рѣшительныхъ элементовъ, не отказываясь, впрочемъ, въ

то же время и отъ очень умѣренныхъ, лишь бы они стояли за пересмотръ процесса Дрейфуса. Такъ самъ Вальдэкъ Руссо— консервативный республиканецъ, но во вкусѣ великихъ консервативныхъ министровъ Англіи, не боящихся реформъ и оригинальныхъ политическихъ комбинацій. Онъ представляетъ вліятельную группу защитниковъ попраннаго права въ Сенатѣ, какъ и другой очень умѣренный республиканецъ Монисъ и, отчасти, радикальный сенаторъ Жанъ Дюпюи. Умѣренные элементы Палаты представлены министромъ финансовъ—Кайльо и министромъ колоній—Декрэ. Министръ иностранныхъ дѣлъ—Делькассэ; министръ народнаго просвѣщенія—Жоржъ Лэгъ; управляющій министерствомъ почтъ—Мужо; морской министръ—де-Ланэссанъ,—всѣ они выражаютъ различные оттѣнки радикализирующаго оппортунизма. Министръ публичныхъ работъ, Пьеръ Бодэнъ, принадлежитъ къ крайней радикально-соціалистической лѣвой. Отдѣльно стоитъ чистый (въ то время) соціалистъ Милльранъ, получившій портфель министерства торговли. И отдѣльно же и какъ бы въ противовѣсъ ему рисуется силуэтъ уже упомянутаго нами генерала Галлиффэ, человѣка безъ всякихъ политическихъ убѣжденій, реакціонера по наклонностямъ и вкусамъ, защищавшаго безжалостной саблей „республику безъ республиканцевъ“ Тьера и „присоединившагося“ къ оппортунистской республикѣ Гамбетты.

Съ этими то сотрудниками Вальдэкъ Руссо, становящійся въ силу самой роли своей премьеромъ, является къ президенту республики. Лубэ, конечно, можетъ, говоря теоретически, возражать противъ того или другого члена кабинета; можетъ не соглашаться даже съ общимъ составомъ министерства, и тогда „комбинація“ лопнула бы. Но онъ хочетъ остаться въ роли, по возможности, корректнаго президента третьей республики. Кромѣ того онъ видитъ, что моментъ наступилъ критическій, что свободный режимъ нуждается въ немедленной защитѣ. И онъ съ большой готовностью подписываетъ декретъ (скрѣпленный, какъ всегда, подписью министра, — въ данномъ случаѣ подавшаго въ отставку, но еще пока исправляющаго свою должность Шарля Дюпюи), декретъ, назначающій Вальдэка Руссо сначала министромъ внутреннихъ дѣлъ, затѣмъ президентомъ совѣта министровъ. Теперь въ свою очередь Вальдэкъ Руссо, избравшій себѣ въ данномъ случаѣ министерство внутреннихъ дѣлъ (онъ могъ бы избрать и любое другое министерство, оставаясь все же премьеромъ), представляетъ для подписи президенту республики декретъ о назначеніи своихъ сотрудниковъ и скрѣпляетъ его своею под-

писью. Декреты появились въ „Journal officiel“ (правительственномъ вѣстникѣ республики) 22-го іюня 1899 г. Нѣсколько дней спустя кабинетъ читалъ свое програмное заявленіе или „декларацію“ обѣимъ палатамъ... Но здѣсь мы вступаемъ уже въ сферу сношеній кабинета съ парламентомъ, о чемъ будетъ рѣчь ниже.

Итакъ, если читатель хорошенько вдумается въ представленный нами примѣръ, онъ согласится, что назначеніе министровъ президентомъ республики есть въ сущности самоназначеніе вліятельныхъ вожаковъ, опирающихся на дѣйствительное или предполагаемое большинство въ Сенатѣ и особенно въ Палатѣ депутатовъ. Роль президента республики лишь постольку заключаетъ въ себѣ личный элементъ выбора, поскольку въ самомъ парламентѣ не проявляется въ данный моментъ никакихъ опредѣленныхъ теченій въ пользу той или другой комбинаціи, — вещь въ большинствѣ случаевъ невозможная. Даже въ томъ конкретномъ случаѣ, который только что взяли мы, и который какъ разъ характеризуетъ собою смутныя времена запутанной борьбы партій, личная инициатива вполнѣ конституціоннаго президента сильно суживается, суживается если не положительно, то отрицательно и притомъ благодаря характеру самихъ кандидатовъ въ министры. Мы видѣли, съ какой осторожностью, достойною лучшей участи, профессіональные политики отступаютъ передъ задачею составить при такихъ условіяхъ кабинетъ. И если президентъ можетъ еще колебаться въ выборѣ между нѣсколькими одинаково вліятельными кандидатами, имѣющими достаточно храбрости, чтобы предлагать свои услуги, то ему скоро приходится исключить, по крайней мѣрѣ, тѣ элементы, на которые онъ не можетъ расчитывать въ силу ихъ политическаго малодушія. Его предпочтеніе почти фатально обращается въ такомъ случаѣ на лицъ дѣйствительной инициативы, пользующихся довѣріемъ парламента или наиболѣе жизненныхъ группъ его. А число такихъ дѣятелей всегда очень ограниченно...

Сколько должно быть министерствъ? Конституція не опредѣляетъ этого. Опять таки анализъ общей формулы законовъ 1875 г. и духа парламентарнаго правительства позволяетъ заключать, что число и разграниченіе различныхъ вѣдомствъ опредѣляются путемъ декретовъ и, значитъ, зависятъ отъ исполнительной власти, т. е. фиктивно отъ президента республики, фактически отъ кабинета. А послѣдній, разумѣется, связанъ въ этомъ отношеніи прежде всего установившимися традиціями, затѣмъ новыми потребностями страны, наконецъ, какъ и всегда, контролемъ парламента, который вотируетъ бюджетныя смѣты

реформируемыхъ или вновь учреждаемыхъ министерствъ и можетъ отмѣнить этимъ путемъ декретъ исполнительной власти. Нѣкоторыя министерства учреждались и снова упразднялись; отъ иныхъ отдѣлялись цѣлыя вѣдомства и передавались другимъ, которыя въ свою очередь уступали ихъ третьимъ. Такъ, въ теченіе очень короткаго промежутка (въ 1881 г.) изящныя искусства составляли особое министерство, но обыкновенно находятся въ вѣдомствѣ министра народнаго просвѣщенія. Такъ, „культы" переходили то въ министерство народнаго просвѣщенія, то въ министерство юстиціи, то (въ послѣднее время) въ министерство внутреннихъ дѣлъ. Въ 1894 г. было образовано новое министерство колоній и т. п. Въ настоящее время (ноябрь 1904 г.) третья республика насчитываетъ десять министерствъ: внутреннихъ дѣлъ и культовъ (министръ—сенаторъ Комбъ, онъ же и президентъ совѣта министровъ); юстиціи; иностранныхъ дѣлъ; финансовъ; военное министерство; морское; народнаго просвѣщенія: торговли; колоній: земледѣлія; общественныхъ работъ; почтъ и телеграфовъ. Изъ десяти членовъ кабинета девять носятъ титулъ министровъ; одинъ, завѣдующій министерство почтъ и телеграфовъ титулуется „младшимъ статсъ-секретаремъ" (sous secrétaire d'Etat). Это странное названіе, предполагающее существованіе термина „статсъ-секретаря", который однако отсутствуетъ въ современномъ политическомъ жаргонѣ Франціи, идетъ отъ временъ реставраціи, когда указъ 9-го мая 1816 г. говоритъ впервые о назначеніи младшихъ статсъ-секретарей, являющихся делегатами „министровъ статсъ-секретарей", — какъ назывались министры при старомъ режимѣ.

Какъ бы то ни было, практика этихъ, если можно такъ выразиться, товарищей министра очень сильно распространилась во времена оппортунистскихъ министерствъ, которымъ желалось дать, по возможности, много мѣстъ креатурамъ своихъ вожаковъ. Министерства военное и морское, торговли, финансовъ особенно изобиловали „младшими статсъ-секретарями". Но параллельно съ тѣмъ стала раздаваться и рѣзкая критика этого учрежденія, въ которомъ, дѣйствительно, заключается внутреннее противорѣчіе. Съ одной стороны, „младшіе статсъ-секретари" назначаются совершенно такъ же, какъ и министры, декретомъ главы исполнительной власти, т. е. опять таки повторяемъ, кабинетомъ, стоящимъ у власти: съ этой точки зрѣнія они какъ бы равноправны съ прочими членами кабинета. Съ другой стороны, они не могутъ, въ сущности, нести предъ парламентомъ отвѣтственности за свои дѣйствія, такъ какъ есть отвѣтственный министръ,

въ вѣдомствѣ котораго они состоятъ: съ этой точки зрѣнія, какую бы инициативу они ни проявляли, они представляютъ собою лишь родъ делегатовъ министра. Въ послѣднее время обнаруживается тенденція свести до минимума число „младшихъ государственныхъ секретарей“; и въ радикальномъ, говоря вообще, министерствѣ Комба мы находимъ лишь одного члена кабинета, принадлежащаго къ этой категоріи.

Какъ функціонируетъ кабинетъ при третьей республикѣ? Уже въ силу того, что онъ есть, въ сущности, комитетъ изъ выдающихся вожаковъ большинства или группировки наиболѣе вліятельныхъ парламентскихъ фракцій его, онъ долженъ имѣть общую политику, на главныхъ вопросахъ которой его члены должны предварительно „спѣться“. Съ другой стороны, акты отдѣльныхъ министровъ не должны противорѣчить этому общему направленію политики. На то онъ и кабинетъ, отвѣчающій предъ парламентомъ солидарно за всѣ общія мѣры, что не исключаетъ особой отвѣтственности каждаго министра за распоряженія, дѣлаемыя имъ въ своемъ вѣдомствѣ. Естественно, что этотъ „солидарный“ кабинетъ долженъ прибѣгать къ пріемамъ, которые облегчаютъ проведеніе общей политики. Эти пріемы, отчасти указываемые закономъ, отчасти вытекающіе изъ духа парламентарнаго правительства, сводятся именно къ распредѣленію функцій управленія между отдѣльными членами кабинета и всѣмъ министерствомъ. Есть декреты, которые касаются исключительно или главнымъ образомъ компетенціи одного министра. Но и здѣсь, напр., въ случаѣ назначенія и смѣщенія болѣе или менѣе важныхъ должностныхъ лицъ, обычай предписываетъ министру совѣтоваться съ своими товарищами. Есть, съ другой стороны, акты, которые должны быть обсуждены предварительно всѣмъ кабинетомъ и даже рѣшены имъ по большинству голосовъ. И законъ прямо говоритъ, напр., прибѣгая къ обычной конституціонной фикціи, — что назначеніе и смѣщеніе государственныхъ совѣтниковъ (conseillers d'Etat), образованіе изъ Сената верховнаго суда, распущеніе муниципальнаго совѣта и т. п. должны опираться на декретъ президента, данный въ заслушавшемъ его совѣтѣ министровъ.

Совѣтъ министровъ и есть то правильное учрежденіе, которое даетъ возможность комитету быть дѣйствительно солидарнымъ: на совѣтѣ министровъ отдѣльный членъ кабинета дѣлится со своими коллегами соображеніями по поводу той или другой мѣры; на совѣтѣ министровъ вырабатываются мѣры общей политики. Эти общія совѣщанія носятъ два слегка различныя на-

званія, смотря потому, кто на нихъ предсѣдательствуетъ. Если предсѣдательствуетъ президентъ республики, то мы имѣемъ дѣло собственно съ совѣтомъ министровъ (Conseil des ministres); если же предсѣдателемъ является главный министръ, или президентъ совѣта министровъ, или премьеръ (все это синонимы), то предъ нами функціонируетъ совѣтъ кабинета (Conseil de cabinet). Конституціонная фикція ярко обнаруживаетъ свой казовый, парадный характеръ въ слѣдующемъ правилѣ, касающемся совѣта министровъ: „даже и въ тѣхъ обсужденіяхъ, на которыхъ предсѣдательствуетъ президентъ республики, полномочія президента совѣта остаются въ полной силѣ (intactes); президентъ совѣта даетъ слово и президентъ же совѣта ставитъ на обсужденіе вопросы и приглашаетъ вотировать“ [1]). Во всякомъ случаѣ, кабинетъ имѣетъ право собираться и въ отсутствіи президента республики, подъ предсѣдательствомъ своего премьера. Установилась даже извѣстная болѣе или менѣе правильная періодичность засѣданій кабинета: въ обыкновенное время министры собираются три раза въ недѣлю, — два раза подъ предсѣдательствомъ премьера на, такъ называемый, какъ мы уже видѣли, совѣтъ кабинета, а одинъ разъ подъ предсѣдательствомъ президента республики на совѣтъ министровъ.

Мы теперь подходимъ къ самой дѣятельности министровъ. Какъ ни важна эта дѣятельность, намъ нечего особенно долго останавливаться на деталяхъ ея. Говоря о полномочіяхъ президента республики, мы не разъ отмѣчали, что тутъ дѣло идетъ, въ сущности, о полномочіяхъ министровъ; и возвращаться къ частностямъ этихъ полномочій значило бы повторять то, что было сказано нами въ этомъ случаѣ. Теперь дѣло идетъ лишь о томъ, чтобы рельефно оттѣнить характеръ министерской дѣятельности. Въ общей части нашего этюда мы указали читателю,— подкрѣпивъ это замѣчательно яркой цитатой изъ Брайса, — что современный кабинетъ въ парламентарной странѣ соединяетъ въ себѣ вмѣстѣ двѣ функціи, которыя строго обособлялись теоріей раздѣленія властей. Парламентарные министры являются, по словамъ этого замѣчательнаго политическаго писателя, „не только исполнительными агентами, но и законодательными вожаками“ большинства. Это мы и видимъ въ третьей республикѣ.

О роли ихъ, какъ представителей исполнительной власти, много говорить не приходится именно потому, что, какъ мы уже сказали, громадная пропорція актовъ, исходящихъ отъ президента

---

[1]) Eugene Pierre, стр. 105.

республики, представляетъ собою, въ сущности, результатъ министерской дѣятельности, лишь прикрываемой конституціонной фикціей. Пусть только читатель припомнитъ, что министры обязательно участвуютъ во всѣхъ исполнительныхъ, правительственныхъ, административныхъ функціяхъ президента. И притомъ такъ, что глава республики,—выражаясь даже строго конституціонно,—принимаетъ извѣстное рѣшеніе и подписываетъ его; но предлагается это рѣшеніе именно министрами, безъ скрѣпы которыхъ ни одинъ актъ президента не можетъ имѣть никакого законнаго значенія. Наконецъ, во всѣхъ случаяхъ безъ исключенія они берутъ на себя отвѣтственность. Пусть читатель сообразитъ, какую массу мѣръ по исполненію законовъ, по назначенію чиновниковъ, по защитѣ страны извнѣ и внутри, по административному контролю представляетъ эта дѣятельность министерства,—и онъ пойметъ, какъ обширны функціи французскихъ министровъ въ сферѣ исполнительной власти, особенно на почвѣ столь сильно централизованной страны, какой является Франція.

Но этого мало: отъ министровъ, — какъ выражается авторъ „Руководства по государственному и административному праву",—отъ министровъ „ждутъ изученія и указанія на самыя существенныя реформы; ждутъ выработки главнѣйшихъ законопроектовъ" [1]). И здѣсь мы уже переходимъ въ сферу законодательной власти, въ ту сферу, относительно которой конституціонная фикція говоритъ, что „иниціатива законовъ принадлежитъ президенту республики вмѣстѣ съ членами обѣихъ палатъ", а парламентарная дѣйствительность показываетъ, что эта роль выпадаетъ, главнымъ образомъ, на долю министровъ, какъ вожаковъ большинства, которое часто даже прямо требуетъ законодательной иниціативы отъ поддерживаемаго имъ министерства. Особенно эта точка зрѣнія защищалась и защищается оппортунистской партіей, которая вообще любитъ авторитарный характеръ своихъ излюбленныхъ кабинетовъ и упрекаетъ въ недостаткѣ иниціативы министерства, желающія, наоборотъ, болѣе энергичной иниціативы со стороны большинства. Извѣстно, напр., что въ вопросѣ о раздѣленіи церкви и государства умѣренно-радикальный кабинетъ Комба рѣзко поддался влѣво подъ давленіемъ радикальнаго большинства въ Палатѣ. И вотъ, въ недавней рѣчи Поля Дешанэля, признавшаго въ принципѣ необходимость этого раздѣленія, но не желающаго, чтобы оно было проведено настоящимъ кабинетомъ, мы находимъ слѣдующія жалобы на недостаточную иниціативу

[1]) Simonet, Traité, стр. 106.

кабинета Комба въ сферѣ законодательства и на капитуляцію его передъ законодательной инціативой антиклерикальной Палаты:

...Намъ нужно очень энергическое, очень единое правительство, проникнутое чувствомъ своей отвѣтственности, стоящее выше окружающихъ его страстей, неспособное сдѣлать уступку въ разъ принятомъ рѣшеніи. Но развѣ то, что мы видѣли въ теченіе послѣднихъ двухъ лѣтъ, можетъ разсѣять наши опасенія въ этомъ пунктѣ? Вы помните, что сдѣлалось съ первоначальнымъ проектомъ министерства относительно процедуры разрѣшенія конгрегацій, и какимъ образомъ кабинетъ дошелъ до того, что сталъ видѣть враждебный актъ въ поведеніи тѣхъ, которые остались вѣрными имъ же представленному намъ проекту... О, я знаю, что говорятъ по этому поводу: парламентарное правительство должно, видите ли, дѣйствовать въ согласіи съ комиссіями и съ парламентскими группами. Да, конечно!.. Но нужно всетаки, чтобы по главнѣйшимъ вопросамъ оно управляло движеніемъ, а не шло на буксирѣ. Нужно, чтобы оно не покидало своихъ проектовъ и не подчинялось другимъ, проникнутымъ совершенно инымъ духомъ; внѣ этого условія нѣтъ правительства, а есть только исполнительный комитетъ, находящійся всецѣло въ рукахъ группъ [1]).

Такова важная роль, которую, по мнѣнію умѣренныхъ республиканцевъ, должно бы всегда играть министерство въ области законодательной. И придется признаться, что отчасти теорія, а, главное, практика французскаго парламентаризма не пріучила здѣшнихъ политическихъ дѣятелей къ зрѣлищу, представляемому отношеніями современнаго кабинета къ большинству, съ разными фракціями котораго Комбъ считаетъ нужнымъ прежде условливаться, чѣмъ ставить вопросъ о довѣріи. Въ сущности, въ этой тактикѣ нѣтъ не только ничего позорнаго, но въ ней обнаруживается стремленіе дать большій просторъ дѣятельности представителей народа и такимъ образомъ ускорить ту эволюцію, которая во всѣхъ свободныхъ странахъ идетъ теперь въ направленіи усиленія законодательной власти на счетъ исполнительной. Но, конечно, эта точка зрѣнія находитъ еще много противниковъ въ парламентарныхъ кругахъ Франціи. И законодательная инціатива кабинета окружена еще такимъ ореоломъ сравнительно съ инціативою представителей народа, что здѣшняя политическая терминологія даетъ названіе „законопроектовъ" лишь актамъ, предложеннымъ исполнительною властью, а для реформъ, исходящихъ отъ парламента, употребляетъ терминъ „предложенія закона" (см. ниже, въ главѣ о законодательной власти).

Какъ бы то ни было, и исполнительная, и законодательная

[1]) Journal officiel; n° 289 отъ 23 окт. 1904, стр. 2136—2137. (Chambre des députés, séance du 22 octobre 1904).

функціи правительства предполагаютъ отвѣтственность министровъ, которые, какъ мы видѣли, не только имѣютъ доступъ въ парламентъ, но даже и вербуются, главнымъ образомъ, въ этой средѣ. Солидарный кабинетъ защищаетъ свою политику предъ парламентомъ и въ случаѣ потери довѣрія (о подробностяхъ этого механизма см. ниже) уходитъ. Это и является, прежде всего, тою отвѣтственностью, которая лежитъ на министрахъ, согласно конституціи 1875 г. Нетрудно видѣть, что дѣло здѣсь идетъ о политической отвѣтственности, „санкціею" которой, какъ выражаются конституціонные писатели Франціи, и является оставленіе кабинетомъ своего поста. „Преступленіе" состоитъ здѣсь въ актахъ исполнительнаго или законодательнаго характера, которые были не одобрены парламентомъ. „Наказаніе" состоитъ въ необходимости уступить мѣсто новому кабинету.

Но грозитъ ли министрамъ и не иносказательная только, а дѣйствительная отвѣтственность,—напр., уголовная, гражданская и т. п.? Мы раньше видѣли, что законъ предусматриваетъ случай,—хотя и не опредѣляетъ его,—когда министры „могутъ быть привлечены Палатой депутатовъ къ отвѣтственности за преступленія, совершенныя ими при исполненіи своихъ функцій", а судимы Сенатомъ. Каковъ характеръ этихъ преступленій? Уже тотъ фактъ, что въ данномъ случаѣ и органомъ обвиненія, и судебнымъ трибуналомъ является парламентъ (Палата депутатовъ и Сенатъ), достаточно показываетъ, что здѣсь дѣло идетъ о преступленіяхъ политическаго характера. Но такъ какъ въ современной Франціи нѣтъ, собственно говоря, по закону преступленій этого рода,—если не считать нѣкоторыхъ актовъ, направленныхъ противъ безопасности государства и основныхъ учрежденій страны; и такъ какъ, далѣе, даже преступленіе „государственной измѣны" не опредѣлено въ уголовномъ кодексѣ (см. выше, о президентѣ республики), то подъ „преступленіями, совершенными при исполненіи функцій", слѣдуетъ разумѣть „злоупотребленіе властью, предоставленною закономъ". Такую именно формулу отвѣтственности министровъ давалъ еще въ началѣ прошлаго вѣка Бенжамэнъ Констанъ. И во имя аналогичной же формулы Бриссонъ (президентъ настоящей Палаты) предлагалъ Палатѣ въ 1879 г. привлечь къ отвѣтственности макъ-магоновскихъ министровъ, пытавшихся два года передъ этимъ свалить республиканскія учрежденія, давая неконституціонное употребленіе находившейся въ ихъ рукахъ конституціонной власти.

Что касается до актовъ, совершенныхъ министромъ тоже при исполненіи обязанностей, но принадлежащихъ къ категоріи

преступленій, предусмотрѣнныхъ закономъ, то единственный конституціонный вопросъ, связанный съ такимъ случаемъ, есть лишь вопросъ о томъ, долженъ ли и въ этой гипотезѣ министръ обвиняться и судиться парламентомъ, или же обыкновенный трибуналъ (судъ присяжныхъ, судъ исправительной полиціи) обладаетъ достаточной компетенціей. Панамское дѣло, а въ частности, арестъ (9 января 1893 г.) подкупленнаго Лессепсомъ ех-министра Баиго (Baïhaut) и послѣдующая процедура преданія суду установили юридическій прецедентъ компетентности обыкновенныхъ трибуналовъ.

Наконецъ, гражданская отвѣтственность министра предъ частнымъ лицомъ, которому онъ причинилъ ущербъ при исполненіи своихъ функцій, должна предполагать незаконность министерскаго акта, въ результатѣ котораго послѣдовалъ вредъ. Можетъ ли, однако, частное лицо всегда предъявить въ такомъ случаѣ къ агенту исполнительной власти искъ о вознагражденіи. Въ общей части нашего этюда мы указали на совершенно противоположный путь, который приняли при рѣшеніи вопроса объ отвѣтственности администраціи французское право и англійское право. Соотвѣтственно съ этимъ въ Англіи любой гражданинъ можетъ вчинять непосредственно искъ хотя бы противъ премьера и перваго лорда казначейства (Prime Minister and First Lord of the Treasury). Во Франціи же самомалѣйшій агентъ администраціи не подлежитъ юрисдикціи обыкновенныхъ судовъ, а особой административной же юрисдикціи. Поэтому, для полученія возможности предъявить искъ о возмѣщеніи убытковъ къ министру частное лицо должно дождаться, чтобы министръ былъ привлеченъ къ отвѣтственности Палатой (см. выше) или подвергся уже законному преслѣдованію предъ обыкновеннымъ трибуналомъ. Наоборотъ, если бы административная юрисдикція даже признала самый актъ министра, причинившій ущербъ, противозаконнымъ, то, согласно самымъ крупнымъ авторитетамъ по административному праву (напр., Лаферрьеру), послѣдствія этого акта не даютъ права частному лицу на привлеченіе министра къ гражданской и денежной отвѣтственности. Интересно, кстати сказать, что даже государство въ такомъ случаѣ не можетъ предъявить иска къ введшему его, напр., въ ненужные расходы министру. И до сихъ поръ парламенту приходится разсматривать отъ времени до времени предложенія законовъ, которыми ихъ авторы пытаются пополнить этотъ страшный пробѣлъ, существующій на почвѣ пореволюціонной Франціи во имя утрированнаго принципа раздѣленія исполнительной и судебной властей.

Вообще, изучая полномочія и отвѣтственность французскихъ министровъ, можно понять, почему напр., англичанамъ, привыкшимъ къ лучшей судебной защитѣ личности и широкимъ мѣстнымъ правамъ, власть члена французскаго кабинета кажется въ одно и то же время и неустойчивой, и громадной. Недаромъ одинъ изъ консервативныхъ, но мыслящихъ писателей о политическомъ строѣ Франціи, нѣкто Джонъ Бодлэ, считаетъ эту министерскую власть настоящей „диктатурой по довѣренности" (dictatorship in commission) [1]). Но для надлежащаго пониманія фактическихъ размѣровъ полномочій, какими располагаютъ французскіе министры, надо принять во вниманіе сильный духъ равенства, разлитый въ населеніи Франціи, живость политической борьбы партій, интенсивность и чуткость общественнаго мнѣнія, могучее дѣйствіе свободной прессы. Тогда окажется, что „диктатура по довѣренности" далеко не носитъ того чрезмѣрнаго характера, какой ей можно приписать, основываясь только на формулахъ государственнаго и административнаго права и не принимая во вниманіе общихъ политическихъ и культурныхъ условій страны.

Министры получаютъ 60000 франковъ жалованья въ годъ (или, лучше сказать, 5000 фр. въ мѣсяцъ) и пользуются министерской квартирой. Неустойчивость ихъ положенія, характеризовавшая до послѣднихъ лѣтъ политическую жизнь Франціи, значительно уменьшала прелесть этихъ матеріальныхъ привилегій. Дѣйствительно, еще нѣсколько лѣтъ тому назадъ, средняя жизнь французскаго министерства равнялась 9 мѣсяцамъ. И лишь четыре кабинета выдѣляются своею долговѣчностью: второе министерство Ферри, послѣднее министерство Мелина, министерство Вальдэка Руссо (до сихъ поръ самое продолжительное: почти 3 года) и послѣднее министерство Комба.

[1]) John Edward Courtenay Bodley, France; Лондонъ, 1898, т. II, стр. 233 и мою статью, написанную отчасти по поводу этой книги: „Поэзія и проза третьей республики" въ мартовской книжкѣ „Русскаго Богатства" за 1899.—Книга Бодлэ имѣла несомнѣнный успѣхъ: она переведа по французски, а въ 1902 вышло въ Англіи второе изданіе оригинала.

ГЛАВА III.

Власть законодательная: палата депутатовъ и сенатъ; условія выбора, функціонированіе и полномочія обѣихъ палатъ.

Органомъ законодательной власти третьей республики является парламентъ, состоящій изъ двухъ палатъ или, какъ выражается статья первая закона 25-го февраля 1875 г.: „власть законодательная сосредоточивается (собственно „проявляетъ дѣйствіе“; текстъ говоритъ s'exerce. Н. К.) въ двухъ собраніяхъ: Палатѣ депутатовъ и Сенатѣ“ [1]). Характеръ компромисса между либеральными монархистами и умѣренными республиканцами, которымъ повсюду отличается конституція 1875 г., ярко выражается уже въ одной этой наиболѣе важной государственной формулѣ третьей республики. Существованіе двухъ палатъ является, дѣйствительно, обычной чертой монархическихъ и вообще умѣренныхъ конституцій, какъ сосредоточеніе законодательной власти въ одной палатѣ характеризуетъ болѣе радикальныя конституціи и вообще указываетъ на революціонный или, по крайней мѣрѣ, неспокойный духъ эпохи, довольствующійся однимъ законодательнымъ собраніемъ. Такъ, пока Великая революція шла еще по восходящей вѣтви параболы, она располагала, — подъ разными названіями, — единственной палатой, типомъ которой можетъ служить грозной и славной памяти Конвентъ. Съ другой стороны, февральская революція и непосредственно слѣдовавшій за ней первый періодъ энтузіазма и броженія умовъ отразились также въ образованіи одной палаты (Учредительнаго собранія; не говорю о послѣдовавшемъ реакціонномъ, Національномъ собраніи). Смутныя времена разгрома второй имперіи выдвинули также одну (хотя и деревенщицкую, какъ мы видѣли) палату. Но какъ только Бордосское собраніе стало фактически учредительнымъ,

[1]) Duguit et Monnier, стр. 319 (loi du 25 févr. 1875, art. 1).

и какъ только пришлось вырабатывать новую конституцію, либеральные монархисты и умѣренные республиканцы сошлись на той мысли, что слѣдуетъ избрать двухъ-палатную систему, при которой одно собраніе придерживало бы другое. Или, какъ выражается авторъ „Руководства къ государственному и административному праву“:

Согласно традиціямъ всѣхъ странъ, принявшихъ парламентарную систему, каждая изъ палатъ должна представлять различную тенденцію. Одной принадлежитъ задача оказывать дѣятельное вліяніе на движеніе законодательства и на поведеніе правительства; другой предназначено служить умѣряющимъ принципомъ (modérateur) слишкомъ быстраго хода и охранять учрежденія. Палата депутатовъ играетъ первую роль, Сенатъ— вторую [1]).

Само собою, это традиціонное различіе двухъ палатъ въ системѣ умѣренныхъ, „консервирующихъ“, если можно такъ выразиться, конституцій, должно основываться на различіяхъ и въ способѣ выбора обоихъ собраній, и въ возрастѣ и числѣ ихъ членовъ, и въ пріемахъ возобновленія состава того и другого. И дѣйствительно, сейчасъ же за цитированнымъ уже нами мѣстомъ первая статья закона 25-го февраля продолжаетъ: „Палата депутатовъ избирается всеобщей подачей голосовъ, въ условіяхъ, опредѣленныхъ избирательнымъ закономъ. Составъ же, способъ назначенія и полномочія сената будутъ установлены особымъ закономъ“ [2]). Мы скоро познакомимся съ тѣмъ и съ другимъ закономъ. Но пока отмѣтимъ различіе между двумя палатами въ только что упомянутомъ отношеніи выбора и состава. Съ другой стороны, функціонированіе и права обоихъ собраній не могутъ быть очень различны, а напротивъ, представляютъ много общаго. Сообразно съ этимъ мы остановимся сначала отдѣльно на способѣ выборовъ въ Палату депутатовъ и на способѣ выборовъ въ Сенатъ, а затѣмъ разсмотримъ, по возможности вмѣстѣ, что есть общаго въ функціонированіи и въ полномочіяхъ обоихъ собраній.

Итакъ, прежде всего вопросъ о выборѣ въ Палату депутатовъ. Мы видѣли, что эти выборы происходятъ на основаніи всеобщей подачи голосовъ, — причемъ практика прибавляетъ: „всеобщей *прямой*“, хотя конституціонный законъ ясно не говоритъ этого, что дало поводъ нѣкоторымъ писателямъ утверждать, будто, не противорѣча конституціи, можно было бы прибѣгнуть для выбора въ Палату къ всеобщей, но косвенной (напр., въ нѣ-

---

[1]) Simonet, Traité élêmentaire de droit etc., стр. 59

[2]) Duguit et Monnier, ibid.

сколько степеней) подачѣ голосовъ. Во всякомъ случаѣ, всеобщая прямая подача голосовъ настолько вошла въ нравы французскаго населенія, что сами реакціонеры боятся высказаться рѣшительно противъ этой популярной системы вотума. Но спрашивается, что обозначаетъ всеобщая подача голосовъ, кто имѣетъ право вотума? Комбинируя „органическій законъ 30-го ноября 1875 г. о выборѣ депутатовъ“ со статьей 14 муниципальнаго закона 5-го апрѣля 1884 г., мы приходимъ къ заключенію, что депутаты выбираются всеобщимъ прямымъ вотумомъ избирателей, внесенныхъ въ каждой коммунѣ въ избирательный списокъ. А чтобы быть внесеннымъ въ этотъ списокъ (операція, о которой долженъ тщательно заботиться каждый избиратель, желающій участвовать въ политической жизни страны), требуется удовлетворять тремъ условіямъ: имѣть не менѣе 21 г. отъ роду, имѣть въ коммунѣ легальное (опредѣляемое ст. 102 и слѣд. гражданскаго свода законовъ) мѣстожительство, а въ противномъ случаѣ находиться въ коммунѣ не менѣе шести мѣсяцевъ; не подпадать подъ категорію лицъ, лишенныхъ правъ по закону вотировать [1]). И вотъ, въ этомъ отношеніи слѣдуетъ замѣтить, что кромѣ лицъ, потерявшихъ гражданскія права по суду, банкротовъ и т. п., упомянутый законъ 30-го ноября запрещаетъ доступъ къ избирательной урнѣ всѣмъ военнымъ, — какъ сухопутнымъ, такъ и морскимъ чинамъ, находящимся на службѣ и при исполненіи своихъ обязанностей. Могутъ вотировать изъ солдатъ лишь тѣ, кто не находится на дѣйствительной службѣ, кто въ отпуску и т. п.; изъ офицеровъ, кромѣ того, тѣ, кто остается за штатомъ или въ резервныхъ кадрахъ. Это ограниченіе не всегда существовало. Еще во время второй имперіи солдаты принимали участіе въ плебисцитахъ, правда вотируя, можно сказать буквально, по командѣ офицеровъ за „отечество и императора“. Во всякомъ случаѣ, составители конституціи 1875 г. не рѣшились ввести политическую агитацію въ ряды арміи, боясь „разсуждающихъ штыковъ“ и оправдывая тѣмъ ироническія замѣчанія реакціонеровъ, увѣряющихъ, что демократія не совмѣстима съ постоянной арміей и что „солдатъ—гражданинъ“—существо миѳическое [2]).

---

[1]) Мы опускаемъ четвертое, подразумѣвающееся, впрочемъ, за рѣдкими исключеніями, во всѣхъ почти конституціяхъ міра: быть мужчиной, хотя Франціи принадлежитъ остроумный вопросъ: „почему имѣетъ право вотировать глупый садовникъ Жоржъ Зандъ, а не сама геніальная Жоржъ Зандъ“.

[2]) Какъ уже при началѣ первой революціи высшіе чины боялись „разсуждающихъ штыковъ“, видно изъ тѣхъ строгихъ дисциплинарныхъ

Таковы условія для избирателей въ Палату депутатовъ. Каковы же условія для избираемыхъ, для самихъ кандидатовъ въ депутаты? Въ принципѣ лишь одно: имѣть 25 лѣтъ отъ роду, такъ что всѣ избиратели, достигшіе этого возраста, могутъ быть и избираемы, помимо какого бы то ни было ценза и даже помимо обязательства проживать въ избирательномъ округѣ. Но этотъ принципъ ограничивается нѣсколькими исключеніями. Не могутъ избираться нѣкоторые чиновники судебнаго, административнаго, духовнаго и т. п. вѣдомствъ въ районахъ ихъ службы и какъ во время ея, такъ еще въ теченіе 6 мѣсяцевъ послѣ ея прекращенія по той или другой причинѣ [1]). Не могутъ равнымъ образомъ избираться военные, не только находящіеся на дѣйствительной службѣ, но и заштатные и временно не служащіе (за исключеніемъ нѣкоторыхъ офицеровъ генеральнаго штаба). Не могутъ избираться въ депутаты члены когда-либо царствовавшихъ во Франціи династій (по закону 16-го іюня 1885 г., а законъ 22-го іюня 1886 г. лишилъ ихъ права выбора на какую бы то ни было должность; мы видѣли выше, что законъ еще раньше лишилъ ихъ права избранія въ президенты республики). Наконецъ, не могутъ избираться въ депутаты лица, сразу поставившія свою кандидатуру въ нѣсколькихъ округахъ и не захотѣвшія во время остановиться на одномъ какомъ-нибудь изъ нихъ. Такъ говоритъ законъ 17-го іюля 1889 г., изданный въ періодъ ожесточенной борьбы республиканцевъ противъ Буланже, съ цѣлью помѣшать ему окружить себя ореоломъ извѣстнаго рода плебисцита.

Рядомъ съ этой, какъ выражаются французы, „неизбираемостью", т. е. абсолютною невозможностью для лицъ этихъ категорій быть выбранными въ депутаты, существуетъ еще, такъ называемая, „несовмѣстимость", или относительная невозможность, для лицъ нѣкоторыхъ иныхъ категорій, невозможность,

взысканій, которыми привилегированное офицерство старалось запугать революціонно настроенныхъ солдатъ. См. въ „Парламентарной исторіи французскихъ революцій" Бюшэ разсказъ объ „ассоціаціяхъ, составившихся изъ солдатъ и унтеръ-офицеровъ, для обсужденія различныхъ вопросовъ въ полкахъ". (P. J. B. Buchez, Histoire de l'assemblée constituante; Парижъ, 1846, 2-е изд., т. IV, стр. 2).

[1]) Было бы долго перечислять всѣ эти категоріи служащихъ, упомянутыя въ ст. 12 закона 30-го ноября (см. Duguit et Monnier, стр. 333—334), Смыслъ этого запрещенія—предохранить избирателей отъ административнаго давленія. Но интересно, что сами министры, которые могутъ оказывать наисильнѣйшее давленіе, пользуются правомъ выбора повсюду. Таковъ уже, впрочемъ, принципъ парламентарнаго правительства, чтобы эти вожаки большинства не были исключены изъ категоріи лицъ, посылаемыхъ избирателями въ парламентъ.

которая прекращается сейчасъ же, какъ только данное лицо отказывается отъ функцій, несовмѣстимыхъ съ ролью депутата. Не входя въ подробности этого пункта, укажемъ лишь его духъ, имѣющій въ виду обезпечить независимость депутата отъ правительства: „исполненіе общественной должности, оплачиваемой изъ государственнаго бюджета, несовмѣстимо съ депутатскими полномочіями", говоритъ въ началѣ статья восьмая закона 30-го ноября [1]. Но тутъ же приводится цѣлый рядъ исключеній: министровъ, посланниковъ, префекта полиціи Сенскаго префекта, нѣкоторыхъ крупныхъ чиновъ судебнаго вѣдомства, епископовъ и т. п. Интересно, что послѣдующее законодательство старается не столько удлинить списокъ, сколько поставить точку надъ і и объявить несовмѣстимость по отношенію къ тѣмъ должностямъ, которыя раньше, во мнѣніи парламентарныхъ сферъ, не считались строго несовмѣстимыми. Это дѣлаетъ законъ 20-го ноября 1883 г. относительно администраторовъ желѣзныхъ дорогъ (заключившихъ въ то время, какъ извѣстно, такъ называемыя послѣдовательными республиканцами „преступныя конвенціи" съ государствомъ). Это дѣлаетъ законъ 17-го ноября 1897 г. въ примѣненіи къ управляющему и товарищу управляющаго французскимъ банкомъ [2]) (который, не представляя собою государственнаго учрежденія, обладаетъ, однако, монополіей выпуска билетовъ).

Упомянутые законы выражаютъ, несомнѣнно, тенденцію демократическихъ элементовъ хоть нѣсколько обуздать плутократическій характеръ классоваго буржуазнаго парламента Франціи, въ то время какъ гордящіеся своею личною честностью крупные представители капитала въ Палатѣ депутатовъ (и Сенатѣ) вопіютъ противъ „демагогическихъ" стремленій крайней лѣвой исключить изъ парламента „талантъ и иниціативу богатыхъ предпринимателей". До какой степени, однако, плутократія еще сильна на самомъ то дѣлѣ, можно видѣть, что до сихъ поръ, т. е. въ теченіе почти десяти лѣтъ, черезъ французскій парламентъ не могъ пройти ни законопроектъ перваго радикальнаго кабинета (Буржуа) отъ 14-го декабря 1895 г., ни всѣ аналогичныя предложенія, имѣвшія цѣлью объявить несовмѣстимыми съ депутатскими полномочіями должность директоровъ субсидируемыхъ правительствомъ финансовыхъ или промышленныхъ учрежденій, поставщиковъ для казны и т. п. „Талантъ и иниціатива" кошелька защищаются пока съ успѣхомъ...

[1]) Duguit et Monnier, стр. 332.
[2]) Duguit et Monnier, прим. 1, къ стр. 333.

Въ настоящее время выборы депутатовъ происходятъ по системѣ, установленной закономъ 13-го февраля 1889 г. Статья вторая этого закона гласитъ: „члены Палаты депутатовъ избираются индивидуальнымъ вотумомъ (scrutin individuel). Каждый административный округъ въ департаментахъ и каждый муниципальный округъ въ Парижѣ и въ Ліонѣ выбираетъ одного депутата. Округа съ населеніемъ, превосходящимъ 100.000 жителей, избираютъ, сверхъ того, по депутату отъ каждыхъ 100.000 или долей 100.000 населенія. Въ этомъ случаѣ округа раздѣляются на избирательные районы (circonscriptions), таблица которыхъ прилагается къ настоящему закону и можетъ быть измѣнена лишь законодательнымъ же порядкомъ" [1]). Что значитъ „индивидуальный вотумъ", это разъяснено выше, въ статьѣ М. А. Рейснера.

Франція не разъ колебалась между двумя системами выборовъ въ палату. Выборы по спискамъ были въ послѣдній разъ произведены въ 1885 г. (въ октябрѣ этого года, согласно закону, вотированному 16-го іюня того же года). Результатъ этихъ выборовъ, пославшихъ въ палату цѣлую треть монархистовъ, равно какъ опасенія республиканцевъ, боровшихся на слѣдующихъ выборахъ съ буланжизмомъ, и внушили мысль возвратиться къ системѣ индивидуальнаго вотума по округамъ. Существуетъ цѣлая обширная литература по вопросу о сравнительныхъ выгодахъ и невыгодахъ обоихъ способовъ. Указываютъ, что индивидуальный вотумъ по округамъ черезчуръ выражаетъ мѣстные, зачастую мелкіе интересы, „интересы колокольни", по терминологіи французовъ, и благопріятствуетъ подкупу и давленію на избирателей; выборы по спискамъ, охватывающіе весь департаментъ, позволяютъ лучше проявиться общимъ интересамъ, и лучше обезпечиваютъ независимость и избирателей, и ихъ представителя, наконецъ, способствуютъ болѣе рельефному выраженію новыхъ обширныхъ теченій въ странѣ. Сообразно съ этимъ послѣдняя система обыкновенно поддерживается болѣе радикальными и активно настроенными партіями. Но крайнія фракціи, какъ соціалистическая, относясь въ общемъ съ большимъ сочувствіемъ къ выборамъ по спискамъ, не безъ основанія указываютъ, что въ иныхъ случаяхъ при этой системѣ небогатымъ народнымъ партіямъ еще труднѣе отстоять себя на выборахъ передъ напоромъ великихъ реакціонныхъ силъ капиталистическаго строя.

Какъ бы то ни было, съ 1889 г. выборы въ палату совершаются по системѣ индивидуальнаго вотума по округамъ, и число

[1]) Duguit et Monnier, стр. 344—345 (Loi du 13 févr. 1889, art. 2).

депутатовъ на послѣднихъ выборахъ (27 апрѣля—11 мая 1902 г.) равняется 591, представляющимъ Францію и колоніи. Палата возобновляется каждые четыре года цѣликомъ: я не говорю о частныхъ выборахъ, которые могутъ происходить въ промежутокъ общихъ выборовъ въ случаѣ, напр., смерти депутата, подачи имъ въ отставку, и т. п. Избиратели созываются декретомъ исполнительной власти. Днемъ выбора всегда назначается воскресенье; и въ тѣхъ случаяхъ, когда требуется перебаллотировка (см. ниже), она происходитъ въ воскресенье же. двѣ недѣли спустя. Вотумъ долженъ быть тайный, хотя искренніе демократы не напрасно утверждаютъ, что техническія условія, при которыхъ онъ происходитъ, мѣшаютъ ему быть дѣйствительно тайнымъ [1]). „При первой баллотировкѣ (au premier tour de scrutin) никто не считается избраннымъ, если не получилъ: 1) абсолютнаго большинства надлежащимъ образомъ поданныхъ голосовъ; и 2) числа голосовъ, равнаго четвертой части внесенныхъ въ списки избирателей. При баллотировкѣ (или, если хотите, второй баллотировкѣ, — au deuxième tour. Н. К.) достаточно относительнаго большинства. Въ случаѣ равенства голосовъ, избирается старшій по возрасту“ [2])—такъ говоритъ законъ. Эти условія выборовъ выражены настолько ясно, что врядъ ли нуждаются въ особыхъ комментаріяхъ. Можно развѣ указать на то обстоятельство, что во избѣжаніе выбора представителя черезчуръ незначительнымъ числомъ избирателей законъ требуетъ для первой баллотировки соединенія двухъ условій: и чтобы наиболѣе счастливый кандидатъ получилъ, по крайней мѣрѣ, на одинъ голосъ больше, чѣмъ всѣ остальные вмѣстѣ; и чтобы эта половина + (плюсъ) одинъ голосъ была бы не меньше четверти всѣхъ голосовъ, которые могли бы подать, еслибы того хотѣли, граждане, внесенные въ избирательный списокъ. Для перебаллотировки законодатель, какъ бы махнувши рукой на возможный индифферентизмъ избирателей, довольствуется самымъ ничтожнымъ количествомъ голосовъ, собранныхъ счастливымъ кандидатомъ, лишь бы онъ получилъ больше, чѣмъ всякій другой изъ его соперниковъ, взятый отдѣльно [3]). Не мѣшаетъ,

[1]) Въ настоящее время палата, повидимому, склонна принять законъ, обезпечивающій тайну голосованія (при помощи „изолирующей будочки“—cabine—и т. п.).

[2]) Duguit et Monnier, стр. 334 (loi organique du 30 nov. 1875, art. 18).

[3]) Воздержаніе отъ подачи голосовъ колеблется во Франціи, смотря по мѣстностямъ и эпохамъ, между 15% и 30% всѣхъ избирателей; въ другихъ европейскихъ странахъ доходитъ порою до половины всего числа

можетъ быть, еще прибавить, что перебаллотировка считается совершенно новыми выборами. Поэтому, въ промежуткѣ между двумя вотумами на арену избирательной борьбы могутъ появляться новые кандидаты, одинъ кандидатъ партіи замѣняться другимъ болѣе надежнымъ и т. п.,—вещь, немало способствующая шуму и пестротѣ, равно какъ картинности пріемовъ избирательной компаніи, въ техническую часть которой (избирательные комитеты, „манифесты", собранія) мы, къ сожалѣнію, не можемъ входить за недостаткомъ мѣста.

Перейдемъ къ Сенату. Какъ избирается Сенатъ? Кто избирается въ сенаторы? На первый вопросъ приходится отвѣчать съ оговорками въ томъ смыслѣ, что верхняя палата третьей республики въ своемъ настоящемъ составѣ находится еще въ переходномъ положеніи, такъ какъ первоначальная огранизація Сената. опредѣляемая закономъ 24-го февраля 1875 г. и закономъ 2-го августа того же года, потерпѣла измѣненіе при пересмотрѣ конституціи въ 1884 г. А именно, общій законъ 14-го августа 1884 г. отнялъ конституціонный характеръ у первыхъ семи статей первоначальнаго закона, а законъ 9-го декабря 1884 г. и прямо отмѣнилъ ихъ, внеся довольно значительныя измѣненія въ закодательство, касающееся Сената. Дѣло обстоитъ, дѣйствительно, такъ. Статья первая закона 24-го февраля 1875 г. гласила: „Сенатъ состоитъ изъ 300 членовъ: 225, избранныхъ департаментами Франціи и колоніями, и 75, избранныхъ Національнымъ собраніемъ" [1]). А въ шестой и седьмой статьяхъ того же закона мы читаемъ: „сенаторы департаментовъ и колоній избираются на 9 лѣтъ; каждые три года новая треть ихъ подвергаются переизбранію... Сенаторы, избираемые Національнымъ собраніемъ, несмѣняемы. Въ случаѣ вакаціи, происшедшей вслѣдствіи смерти, подачи въ отставку или другой причины, замѣщеніе будетъ произведено, въ теченіе двухъ мѣсяцевъ, самимъ Сенатомъ" [2]).

Итакъ, по конституціи 1875 г. Сенатъ на три четверти состоялъ изъ переизбираемыхъ членовъ, и на одну четверть изъ пожизненныхъ, которые были избраны на первый разъ Національнымъ собраніемъ, а затѣмъ избирались Сенатомъ. Эту то категорію пожизненныхъ сенаторовъ, черезчуръ напоминающую монар-

---

(напр., въ Италіи, Испаніи и т. п.), порою падаетъ до 19%, (въ Англіи). Ср. работу С. Schanzer'a въ „Bullet. de l'Inst. intern. de statistique": Римъ, 1893, т. VII, выпускъ I, стр. 47 — 95 и мое письмо „Изъ Франціи" въ майской книжкѣ „Русскаго Богатства" за 1896 г.

[1]) Duguit et Monnier стр. 321 (loi du 24 févr.1875, art. 1.).

[2]) Duguit et Monnier, стр. 322 (art. 5 и 6).

хическія конституціи, и упразднилъ законъ 9-го декабря 1884 г., но, однако, не трогая еще остававшихся несмѣняемыхъ членовъ, а лишь замѣняя ихъ постепенно, по мѣрѣ исчезновенія, выборными сенаторами. Это ясно вытекало, прежде всего, изъ статьи первой новаго закона: „Сенатъ состоитъ изъ 300 членовъ, избираемыхъ департаментами и колоніями. Настоящіе члены, безъ различія между сенаторами, избранными Національнымъ собраніемъ или Сенатомъ, и тѣми, которые избраны департаментами и колоніями, сохраняютъ свои полномочія на то время, на какое они были выбраны“ [1],—т. е., значитъ, выборные на весь тотъ промежутокъ, который имъ еще оставался до переизбранія, а несмѣняемые—до самой смерти. Затѣмъ, статьи вторая и третья, въ подробности которыхъ мы не можемъ входить, опредѣляли самый механизмъ замѣны пожизненныхъ сенаторовъ выборными. Суть заключается въ томъ, что 75 новыхъ выборныхъ мѣстъ были всѣ распредѣлены между наиболѣе населенными департаментами (каждый изъ департаментовъ выбираетъ, согласно особой таблицѣ, извѣстное число сенаторовъ, начиная съ 10 для Сенскаго и спускаясь все ниже и ниже). И по мѣрѣ того, какъ умираютъ пожизненные сенаторы, упомянутые департаменты должны „на публичномъ засѣданіи“ бросать жребій, чтобы знать, на чью долю изъ нихъ выпадаетъ выборъ сенаторовъ, замѣняющихъ своихъ несмѣняемыхъ коллегъ. Въ настоящее время осталось едва полдюжины пожизненныхъ сенаторовъ, изъ нихъ знаменитый Бертело (избранный Сенатомъ).

Съ этой оговоркой мы можемъ теперь точно отвѣтить и на вопросъ, „какъ избирается Сенатъ“, разумѣя подъ этимъ положеніе дѣлъ послѣ закона 1884 г. Кто, въ самомъ дѣлѣ, выборщики избираемыхъ, согласно этому закону, сенаторовъ? Въ противоположность Палатѣ депутатовъ, основанной на всеобщей подачѣ голосовъ, Сенатъ избирается, какъ выражаются французы, „ограниченной подачей“ (suffrage restreint). Сенаторы выбираются по системѣ департаментскихъ списковъ (конечно, тогда, когда дѣло идетъ о выборѣ, по крайней мѣрѣ, двухъ членовъ Сената), особымъ избирательнымъ съѣздомъ или „коллежемъ“ (collége électoral), собравшимся въ главномъ городѣ департамента и состоящемъ изъ: 1) всѣхъ депутатовъ департамента; 2) всѣхъ его генеральныхъ совѣтниковъ (родъ нашихъ губернскихъ земцевъ); 3) всѣхъ окружныхъ совѣтниковъ (наши уѣздные земцы); и, наконецъ, 4), делегатовъ отъ каждой коммуны

---

[1] Duguit et Monnier, стр. 338—339 (loi du 9 déc. 1884, art. 1.).

департамента, избранныхъ ея муниципальнымъ совѣтомъ изъ лицъ, пользующихся обычными правами избирателей. Надо прибавить, что число этихъ коммунальныхъ делегатовъ подверглось сильному увеличенію по закону 1884 г. сравнительно съ первоначальнымъ числомъ, опредѣленнымъ закономъ 1875 г. Послѣдній назначалъ по одному делегату отъ коммуны, каково бы ни было ея населеніе, желая, очевидно, утопить радикальные элементы большихъ центровъ въ массѣ „деревенщины“. Законъ же 1884 г. даетъ нѣсколько делегатовъ крупнымъ коммунамъ, въ извѣстномъ, но не строго пропорціональномъ отношеніи къ числу ихъ муниципальныхъ совѣтниковъ и въ еще болѣе отдаленномъ отношеніи къ общему народонаселенію, явно перенося центръ тяжести на средней величины города, но опасаясь громадныхъ центровъ. И выходитъ, что, не говоря уже о принципѣ ограниченной подачи голосовъ, Сенатъ вовсе не является „великимъ совѣтомъ коммунъ Франціи“, какъ любилъ говаривать ставшій оппортунистомъ Гамбетта, а стражемъ консервативныхъ интересовъ по преимуществу.

Каковы жеусловія избираемости для сенаторовъ? Тѣ же, что для депутатовъ, за исключеніемъ возраста, который опредѣленъ минимумъ въ 40 лѣтъ. Специальныя причины, рѣшительно препятствующія выбору въ депутаты и перечисленныя нами выше, остаются въ силѣ и для сенаторовъ, кромѣ развѣ права ставить единовременно свою кандидатуру въ нѣсколькихъ мѣстахъ,— съ тѣмъ, конечно, чтобы избрать окончательно представительство отъ одного какого-нибудь департамента. Что касается до несовмѣстимости, то въ этомъ отношеніи можно, пожалуй, указать лишь на ту странность, что до сихъ поръ не вотировано закона, который ясно уподоблялъ бы въ этомъ отношеніи Сенатъ Палатѣ. Я упоминаю, въ заключеніе, лишь для памяти тотъ случай несовмѣстимости, который касается столь же верхней, какъ и нижней палаты третьей республики: обязанности депутата, очевидно, несовмѣстимы съ обязанностями сенатора, какъ и обязанности сенатора. несовмѣстимы съ обязанностями депутата. И хотя конституція 1875 г. и предшествующія законодательства умалчиваютъ объ этомъ, но легко понять, что одинъ и тотъ же человѣкъ не можетъ принадлежать обѣимъ палатамъ ни фактически,— потому что матеріально невозможно добросовѣстно исполнять двѣ эти функціи,—ни юридически, потому что законодатель нарочно хотѣлъ придать и Сенату, и Палатѣ особый политическій характеръ уже самымъ разнообразіемъ состава.

Допустимъ теперь, что обѣ палаты избраны. Совершая свою

законодательную работу, онѣ должны приспособляться къ легальнымъ условіямъ своего функціонированія. А это функціонированіе въ нѣкоторыхъ важнѣйшихъ частяхъ опредѣляется самой конституціей, въ другихъ, хотя и второстепенныхъ, но имѣющихъ, однако, свое значеніе, регламентируется самыми законодательными собраніями. Прежде всего вопросъ о характерѣ и продолжительности сессіи. Мы уже раньше упомянули (говоря о президентѣ республики), что конституція 1875 г. не захотѣла ввести постоянный парламентъ, а опредѣлила для его работы опредѣленные періодическіе сроки, именуемые на конституціонномъ жаргонѣ всѣхъ странъ сессіями. Такъ какъ Палата депутатовъ и Сенатъ составляютъ, по конституціи 1875 г., части одного парламента, который лишь въ цѣломъ осуществляетъ собою законодательную власть, то сессіи и Палаты депутатовъ, и Сената должны быть одновременны: „сессія одной палаты начинается и кончается въ тоже самое время, какъ и сессія другой“ [1]), говорится въ законѣ 1875 г. Сессіи бываютъ очередныя и экстраординарный. Очередная сессія лишь одна въ годъ. Мы видѣли, что президентъ республики созываетъ палаты на ихъ очередныя сессіи, но еслибы онъ не созвалъ ихъ, то законъ обезпечиваетъ имъ, во всякомъ случаѣ, очередную сессію, дѣлая даже изъ созыва президентомъ простую гипотезу: „Сенатъ и Палата депутатовъ собираются ежегодно во второй вторникъ января мѣсяца, если только не было предварительнаго созыва, сдѣланнаго президентомъ респубики“, [2]) говорится въ только что цитированномъ законѣ. Мы видѣли также, что президентъ республики объявляетъ сессію закрытой. Но чтобы глава исполнительной власти не вздумалъ произвольно сократить очередную сессію, законъ говоритъ: „обѣ палаты должны засѣдать въ очередную сессію, по крайней мѣрѣ, пять мѣсяцевъ ежегодно“. И если президентъ, пользуясь даннымъ ему конституціей правомъ, отсрочитъ засѣданіе палатъ, то, во первыхъ, отсрочка эта не должна повторяться больше двухъ разъ въ теченіе сессіи и, продолжаясь не больше мѣсяца каждый разъ; во вторыхъ, время, въ продолженіе котораго палаты отсрочены, не идетъ въ счетъ при опредѣленіи нормальной продолжительности сессіи, [3]) которая должна насчитывать пять дѣйствительныхъ мѣсяцевъ работы. Чрезвычайная же сессія, хотя и имѣетъ мѣсто на основаніи созыва президента, можетъ

[1]) Duguit et Monnier, стр. 323 (loi constit. du 16 juill. 1875, art. 1).

[2]) Ibid.

[3]) См. мнѣніе тогдашняго министра Дюфора, выраженное въ 1875 г. у Eugène Pierre, *Traité*, стр. 489—490 и прим. 1 и 2.

быть потребована отъ него абсолютнымъ большинствомъ Сената и Палаты. Мы уже видѣли два случая (смерть или выходъ въ отставку президента и его нежеланіе созвать палаты для выбора новаго), когда палаты собираются по праву безъ всякаго созыва главы исполнительной власти. Третій случай, это когда президентъ республики провозгласилъ бы осадное положеніе во время отсрочки палатъ, которыя по праву собираются тогда на третій день послѣ такого декрета.

Каковъ внутренній распорядокъ палатъ, или то, что французскіе писатели называютъ „régime intèrieur des chambres“? Прежде всего французскія палаты провѣряютъ полномочія своихъ членовъ. Статья 10 закона 16-го іюля говоритъ: „каждая изъ палатъ является судьею избираемости своихъ членовъ и правильности ихъ выборовъ; одна она можетъ и принимать ихъ отставку“ [1]). Это—одинъ изъ пунктовъ ожесточенной полемики партій. Оппозиція,—въ особенности реакціонная,—упрекаетъ республиканское большинство въ томъ, что эта провѣрка носитъ на себѣ всѣ слѣды политическихъ страстей; и что господствующая партія превращаетъ эту процедуру въ „сухую гильотину“ партійныхъ враговъ, выборы которыхъ она безжалостно кассируетъ или „инвалидируетъ“, какъ выражаются французы. Въ этой полемикѣ часто указывалось на примѣръ Англіи, которая съ конца 60-хъ годовъ передала разсмотрѣніе правильности выборовъ особому трибуналу изъ двухъ высшихъ членовъ судебнаго вѣдомства. На это во Франціи возражаютъ часто указаніемъ на принципъ раздѣленія властей, препятствующій тому, чтобы судебная мѣшалась въ функціи законодательной. Но серьезное возраженіе заключается въ необходимости дать возможно обширныя полномочія законодательной власти, служащей противовѣсомъ сильно развитой административной централизаціи; равно какъ въ характерѣ французской судебной власти, представители которой, несмотря на формальное начало раздѣленія, черезчуръ подчиняются давленію правительства.

Обѣ палаты обладаютъ обширными полномочіями для выработки каждая своего внутренняго „регламента“, или устава, который опредѣляетъ порядокъ занятій, налагаетъ пени на членовъ, нарушающихъ этотъ порядокъ и т. п. Обѣ палаты избираютъ свое „бюро“, т. е. органъ, помогающій правильности функціонированія палатъ; и это право занесено въ конституцію 1875 г.: „бюро каждой изъ палатъ избирается ежегодно на все время (очередной) сессіи и для всякой чрезвычайной сессіи, имѣющей

[1]) Duguit et Monnier, стр. 324 (loi du 16 juill. 1875, art. 10).

мѣсто до очередной сессіи слѣдующаго года" [1]). Бюро состоитъ изъ президента, четырехъ вице-президентовъ, восьми секретарей и трехъ квесторовъ, (т. е. лицъ, въ рукахъ которыхъ находятся „управленіе и контроль всѣхъ административныхъ службъ" палатъ: архивъ, библіотеки и т. д. [2]). Бюро избирается абсолютнымъ большинствомъ поданныхъ голосовъ. Президентъ управляетъ дебатами, а за его отсутствіемъ одинъ изъ вице-президентовъ. Мы раньше видѣли, какую роль совѣтниковъ во время министерскаго кризиса играютъ президенты Палаты депутатовъ и Сената, призываемые, согласно политическому обычаю, президентомъ республики для парламентарной „консультаціи".

За исключеніемъ нѣкоторыхъ случаевъ, когда по предложенію нѣсколькихъ членовъ парламента, вотирующаго это предложеніе, палаты объявляютъ себя „секретнымъ комитетомъ", конституція 1875 г. предписываетъ широкую гласность парламентарныхъ дебатовъ: „засѣданія Сената и Палаты депутатовъ публичны" [3]). Таково старое правило пореволюціонной Франціи. Но замѣчательно, что умѣренные писатели, въ родѣ Эсмэна, придавая неизмѣримо большее моральное значеніе присутствію публики на засѣданіяхъ парламента, чѣмъ печатанію отчетовъ о дебатахъ [4]), рѣзко возстаютъ противъ тенденціи Робеспьерра и другихъ великихъ революціонеровъ раскрыть совсѣмъ широко двери законодательныхъ собраній и поставить такимъ образомъ представителей народа подъ истинный моральный контроль его. Консервативные интересы боятся „демагогіи". Какая, дѣйствительно, разница между обширною публичностью засѣданій Конвента и формальностями, которыми окруженъ доступъ въ настоящія палаты, особенно со времени покушенія полусумасшедшаго анархиста (7-го декабря 1893 г.)!..

Цѣликомъ въ область внутренняго распорядка палатъ входитъ дѣленіе ихъ на, такъ называемыя, бюро, (которыя не слѣдуетъ смѣшивать съ постояннымъ президентскимъ бюро, упомянутымъ нами выше). И если почему либо мы должны сказать нѣсколько словъ объ этомъ учрежденіи, хотя оно и не входитъ въ конституціонную сферу, такъ это вслѣдствіи давности и важности этой практики въ французскомъ парламентѣ, опирающемся

[1]) Duguit et Monnier, стр. 324—325 (loi du 16 juill. 1875, art. 11). Мы не говоримъ, какъ о не особенно важной детали, о временномъ бюро для открытія перваго засѣданія.

[2]) Eugène Pierre, стр. 421.

[3]) Duguit et Monnier, стр. 323 (loi du 16 juill. 1875, art. 5)

[4]) Esmein, Eléments, стр. 749.

на нее всегда при выработкѣ законовъ. Бюро — это группы, на которыя разбиваются по жребію каждый мѣсяцъ и Палата депутатовъ и Сенатъ. Составъ ихъ, значитъ, мѣняется и носитъ чисто случайный характеръ, такъ какъ зависитъ отъ каприза жребія; но число членовъ каждаго бюро одинаково или почти одинаково. Палата депутатовъ дѣлится на 11 бюро, заключающихъ каждое 53 или 54 члена; Сенатъ на 9 бюро съ 33 — 34 членами каждое. Эти бюро избираютъ каждое своего президента, своего секретаря и извѣстное число своихъ членовъ (обыкновенно одного, въ нѣкоторыхъ случаяхъ двухъ и трехъ, очень рѣдко пятерыхъ) съ званіемъ комиссаровъ для участія въ различныхъ комиссіяхъ, подготовляющихъ первоначальную, такъ сказать, черновую работу парламента: напр., въ избираемой на годъ и состоящей изъ 33 членовъ бюджетной комиссіи; въ избираемой на мѣсяцъ и состоящей изъ 22 членовъ „комиссіи инициативы законовъ" (всѣхъ мѣсячныхъ комиссій четыре); въ спеціальныхъ комиссіяхъ, избираемыхъ для и на время выработки опредѣленныхъ законовъ и т. д. (см. ниже).

Жалованье (парламентарное вознагражденіе) членамъ обѣихъ палатъ входитъ въ число конституціонныхъ формулъ 1875 г. Законъ о выборѣ депутатовъ говоритъ: „депутаты получаютъ извѣстное вознагражденіе. Это вознагражденіе опредѣляется согласно ст. 96 и 97 закона 15-го марта и предписаніямъ закона 16-го февраля 1872 г." [1]). А обращаясь къ этимъ законамъ, мы находимъ, что депутатское жалованье назначено въ размѣрѣ 9000 фр. въ годъ. Съ другой стороны, еще раньше законъ о „выборѣ сенаторовъ" приравнялъ въ этомъ отношеніи сенаторовъ депутатамъ: „члены Сената получаютъ то же самое вознагражденіе, что и члены Палаты депутатовъ" [2]). Какъ бы ни кричали реакціонеры противъ жалованья членамъ парламента, оно совершенно въ духѣ демократіи, которая желаетъ, чтобы граждане, вполнѣ достойные быть представителями народа и могущіе оказать ему серьезныя услуги на этомъ посту, не отстранялись по недостаточности средствъ отъ политической дѣятельности. Знаменательно уже то, что во Франціи начиная съ 1789 г., лишь при реставраціи и іюльской монархіи члены парламента не получали жалованья. Эта безплатность парламентарныхъ функцій была, кстати сказать, вполнѣ логическимъ дополненіемъ режима

---

[1]) Duguit et Monnier, стр. 334 (loi du 30 nov. 1875, art. 17).
[2]) Ibid., стр. 330 (loi du 2 août 1875, art. 26).

богатыхъ цензовиковъ или продававшихся правительству парламентаріевъ, равно какъ подкупныхъ министровъ [1]).

Неоднократно указывалось, что если честный сенаторъ или депутатъ хочетъ вести жизнь, фатально вынуждаемую современной политической средой и ея требованіями, напр., не отказывать въ помощи многочисленнымъ просителямъ и т. п., то ему 9000 франковъ скорѣе не достаточно. Но въ палатѣ 1893—1898 находились депутаты, принадлежавшіе къ соціалистической фракціи революціонныхъ поссибилистовъ, которымъ ихъ избиратели дали „точную инструкцію" отказаться отъ традиціонной жизни парламентарія, не тратить ни гроша на пособія и просьбы о помощи, но за то издерживать на себя лишь въ размѣрахъ бюджета обыкновеннаго хорошо оплачиваемаго рабочаго, а остальное жалованье вносить прямо въ кассу партіи.

Что касается до президентовъ Палаты депутатовъ и Сената, то они получаютъ по 100000 франковъ въ годъ и обширное помѣщеніе въ государственныхъ дворцахъ. Квесторы получаютъ 18000 фр. ежегодно и квартиру.

Мы переходимъ теперь собственно къ „парламентарнымъ" прерогативамъ, какъ коллективнымъ, касающимся палатъ in corpore, такъ и имѣющимъ отношеніе къ каждому депутату и сенатору въ отдѣльности. Прежде всего, эти послѣднія прерогативы. Конституція 1875 г. формулируетъ полнѣйшую политическую независимость или, даже, „безнаказанность" (immunité) члена парламента,—чтобы употребить выраженіе писателей по государственному праву: „никакой членъ той или другой палаты не можетъ преслѣдоваться или подвергаться дознанію (recherché) по поводу мнѣній или вотумовъ, исходящихъ отъ него при исполненіи имъ своихъ функцій" [2]). Что бы ни сказалъ, что бы ни написалъ членъ парламента въ стѣнахъ его, онъ остается безнаказаннымъ. Никакое уголовное или гражданское преслѣдованіе не можетъ быть возбуждено противъ него. Правда, онъ можетъ быть призванъ президентомъ Палаты (или Сената) къ порядку, можетъ подвергнуться нѣкоторымъ дальнѣйшимъ дисциплинарнымъ взысканіямъ, предусмотрѣннымъ въ уставѣ, (напр., „порицанію"—

---

[1]) Монархисты напрасно кричатъ о „панамизмѣ" третьей республики. Ихъ отцы и дѣды были учителями оппортунистскихъ министровъ, погрязшихъ въ Панамѣ. См. общую картину продажности „перовъ Франціи, депутатовъ, герцоговъ, маркизовъ" и, въ частности, процессъ министровъ, генерала де-Кюбьера и Тэста (въ 1847 г.) у Elias Regnault, Histoire de huit ans 1840—1848; Парижъ, новое иллюстр. изд., стр. 490—504.

[2]) Duguit et Monnier, стр. 325 (loi du 16 juill. 1875, art. 13).

censure—простому или съ временнымъ исключеніемъ изъ парламента). Но онъ долженъ имѣть полную возможность высказать свое откровенное мнѣніе о людяхъ и вещахъ. И если читатель сообразитъ, какую важность имѣетъ въ конституціонной странѣ законное выраженіе мнѣній, которому внѣ парламента можетъ препятствовать давленіе авторитарнаго правительства, то онъ пойметъ значеніе „безнаказанности" члена парламента.

Отъ этой безнаказанности отличается, такъ называемая, „парламентарная неприкосновенность" (inviolabilité): здѣсь дѣло идетъ о преступленіи или проступкѣ, совершенномъ членомъ парламента, и законъ и тутъ даетъ извѣстныя привиллегіи представителю народа. „Никакой членъ той или другой палаты не можетъ, въ теченіе сессіи, преслѣдоваться или быть арестованъ по уголовному или подлежащему суду исправительной полиціи дѣлу иначе какъ съ разрѣшенія палаты, къ которой онъ принадлежитъ, за исключеніемъ случая, когда онъ захваченъ на мѣстѣ преступленія" [1])—такъ гласитъ конституціонный законъ. И опять таки смыслъ этого положенія понятенъ. Рѣчь идетъ не о томъ чтобы сдѣлать изъ члена парламента вообще привилегированное существо, которое можетъ безнаказанно совершать какія угодно преступленія, ибо это противорѣчило бы принципу гражданскаго равенства. Рѣчь идетъ о томъ, чтобы дать только временную возможность еще не осужденному, но лишь обвиняемому члену парламента исправлять свои функціи. Обвиненіе можетъ быть часто подстроено политическими врагами даннаго депутата или сенатора исключительно съ цѣлью вырвать изъ парламента неудобнаго противника. Согласно съ этимъ, когда у той или другой палаты требуется разрѣшеніе возбудить преслѣдованіе противъ ея члена, товарищи обвиняемаго по палатѣ не судятъ вопросъ объ основательности или неосновательности жалобы по существу: этому воспротивился бы любимый французами принципъ раздѣленія властей. Но дѣло парламента лишь взвѣсить, имѣетъ ли обвиненіе, говоря вообще, характеръ искренности и не скрывается ли за нимъ политическихъ махинацій и т. п. Внѣ сессіи членъ парламента подлежитъ непосредственной отвѣтственности, какъ и всякій простой гражданинъ.

Къ числу прерогативъ члена парламента принадлежитъ, по выраженію конституціонныхъ писателей, „независимость его полномочія", т. е. его право, даже его якобы обязанность не связывать себя „точными инструкціями", какія могли бы ему дать его

[1]) Duguit et Monnier, стр. 325 (loi du 16 juill. 1875, art. 14).

избиратели. Въ общей части этого этюда я подвергъ критикѣ точку зрѣнія, на которой стоятъ противники строгаго обязательства, принимаемаго избраннымъ по отношенію къ избирателямъ. И мнѣ остается только отослать читателя къ этой части моей работы. Во всякомъ случаѣ, законъ 1875 г. о выборѣ депутатовъ совершенно ясно высказывается въ защиту „независимости полномочія", говоря: „всякая точная инструкція считается недѣйствительной и не имѣющей никакого значенія" [1]).

Что касается до коллективной прерогативы палатъ, то подъ нею разумѣются, главнымъ образомъ, мѣры, касающіяся ихъ „безопасности". Любопытно, что эти мѣры не фигурируютъ въ конституціонныхъ законахъ 1875 г., а были вотированы лишь въ 1879 г., послѣ побѣды республиканцевъ надъ монархистами, и даже представляютъ собою, какъ увидимъ сейчасъ, довольно значительную оговорку къ законодательству 1875 г. Дѣйствительно, мы видѣли, говоря о прерогативахъ президента республики, что онъ „распоряжается военной силой". Законъ же 1879 г., ввѣряя президентамъ палатъ охраненіе „внутренней и внѣшней безопасности собранія, въ которомъ они предсѣдательствуютъ", даетъ имъ право созывать войска и вообще „всѣ власти" для защиты парламента, и притомъ въ случаѣ надобности обращаться за этимъ „прямо къ офицерамъ, командирамъ или чиновникамъ, которые обязаны, подъ страхомъ законнаго наказанія, немедленно же повиноваться приказу" [2]).

Законодатель, очевидно, предполагаетъ, что въ случаѣ coup d'Etat, исходящаго отъ исполнительной власти, нечего надѣяться на военнаго министра, который, по всей вѣроятности, самъ участвуетъ при этой гипотезѣ въ заговорѣ. И потому обоимъ президентамъ парламента и даются полномочія прямо обращаться за помощью къ вооруженной силѣ, черезъ голову военнаго министра.

Теперь мы переходимъ собственно къ полномочіямъ палатъ, къ тѣмъ функціямъ, ради которыхъ онѣ только и выбираются, въ интересахъ которыхъ онѣ пользуются извѣстными прерогативами и вырабатываютъ свой внутренній уставъ. Руководства по государственному праву довольно пространно говорятъ о различныхъ видахъ этихъ функцій: законодательныхъ, учредительныхъ, исполнительныхъ, административныхъ, судебныхъ [3]). Но намъ достаточно въ самыхъ краткихъ словахъ очертить нѣкоторыя

[1]) Duguit et Monnier, стр. 334 (loi du 30 nov. 1875, art. 13).
[2]) Duguit et Monnier, стр. 336—337 (loi du 22 juill. 1879, art. 5).
[3]) См. напр., Simonet, Traité, стр. 84 и слѣд.

изъ нихъ, чтобы остановиться на болѣе важныхъ или, по крайней мѣрѣ, входящихъ въ наиболѣе обычный кругъ парламентарной дѣятельности. Объ учредительныхъ функціяхъ мы скажемъ ниже, когда рѣчь будетъ идти объ измѣненіи конституціи и процедурѣ этого измѣненія. О судебныхъ функціяхъ парламента мы скажемъ тоже ниже, когда будемъ говорить о верховной судебной власти, принадлежащей парламенту по конституціи 1875 г. и по нѣкоторымъ послѣдующимъ законодательнымъ постановленіямъ. Что касается до административныхъ функцій парламента, то законодательная власть лишь въ нѣкоторыхъ случаяхъ вмѣшивается въ сферу администраціи, которая принадлежитъ компетенціи исполнительной власти. Этими случаями являются извѣстныя рѣшенія, касающіяся какъ общей, такъ и мѣстной администраціи и представляющія, по мнѣнію законодателя, особую важность для финансовъ или общихъ интересовъ государства. Таковы административные акты, относящіеся до обширныхъ общественныхъ работъ, департаментскихъ коммунальныхъ желѣзныхъ дорогъ, продажи государственныхъ имуществъ и т. п. Эти рѣшенія принимаются парламентомъ; и можно лишь развѣ сказать, что въ такой сильно централизованной странѣ, какъ Франція, законодательная власть, подобно исполнительной, обнаруживаетъ тенденцію вмѣшиваться въ дѣла мѣстнаго самоуправленія больше, чѣмъ это слѣдовало бы при нормальномъ развитіи мѣстныхъ свободъ.

Такимъ образомъ, намъ остается разсмотрѣть сейчасъ же лишь законодательныя и правительственныя, или исполнительныя функціи парламента. Законодательныя функціи составляютъ, какъ показываетъ уже самое слово, главную и спеціальную задачу законодательной власти, какой является парламентъ по преимуществу. Но если читатель припомнитъ сказанное нами выше о переплетеніи въ практикѣ парламентарныхъ странъ законодательной и исполнительной дѣятельности, несмотря на формальное раздѣленіе властей (вспомните Брайса), то онъ не удивится, услышавъ о *сотрудничествѣ* парламента и собственно, такъ называемаго, правительства въ дѣлѣ изготовленія законовъ. Несомнѣнно, дѣйствительно, что „законъ есть всякое общее и обязательное правило, вотированное двумя палатами“ [1]) третьей республики; что для этого такое „правило“ должно обсуждаться въ парламентѣ и вызвать послѣ обсужденія вотумъ членовъ его. Но иниціатива законовъ, т. е. предварительное начертаніе ихъ, принадлежитъ, какъ мы уже видѣли это раньше, не только

[1]) Simonet, Traité, стр. 84.

законодательной, но и исполнительной власти. Можно даже сказать, что среднее мнѣніе политическихъ дѣятелей Франціи оказываетъ рѣшительное предпочтеніе иниціативѣ, идущей отъ правительства (я прошу читателя припомнить сдѣланную нами въ предшествующей главѣ цитату изъ рѣчи Дешанэля) [1]. Въ самой парламентарной терминологіи уже ясно сквозитъ это предпочтеніе. Дѣйствительно, тѣ законопроекты, которые исходятъ отъ иниціативы членовъ палатъ, носятъ названіе „предложеній закона“ (propositions de loi) и лишь тѣ законопроекты, которые выработаны правительствомъ, сохраняютъ названіе собственно „законопроектовъ“ (projets de loi). Въ тотъ самый моментъ, какъ пишутся эти строки (ноябрь 1904 г.), въ Палатѣ депутатовъ происходитъ парламентарный маневръ, который имѣетъ какъ разъ своею цѣлью передать по одному очень важному вопросу иниціативу закона изъ рукъ парламента въ руки министерства и превратить „предложеніе закона“ въ „законопроектъ“. Суть дѣла заключается, дѣйствительно, въ томъ, что двѣ фракціи „глыбы“ (bloc), поддерживающей до сихъ поръ министерство Комба,—а именно, радикальная лѣвая и демократическій союзъ,—не считаютъ удобнымъ обсуждать въ парламентѣ „предложеніе закона“ о раздѣленіи государства и церквей, идущее отъ парламентарной комиссіи, главнымъ образомъ, отъ ея докладчика жорессистскаго депутата Бріана. Обѣ эти группы настоятельно просятъ кабинетъ,—все равно, въ какихъ видахъ,—представить свою схему закона, т. е. на парламентарномъ жаргонѣ „законопроектъ“ и замѣнить такимъ образомъ иниціативу членовъ палаты иниціативой самого министерства. Этотъ примѣръ ясно указываетъ на разницу двухъ видовъ „иниціативы законовъ“.

Мы отмѣтимъ сейчасъ нѣкоторую разницу и въ пріемахъ, которыми сопровождается выработка законовъ, идущихъ отъ парламента, и законовъ, внесенныхъ министерствомъ. Раньше мы упомянули о существованіи комиссіи иниціативы. И вотъ если дѣло идетъ о предложеніи закона, т. е. о парламентарной иниціативѣ, то президентъ палаты (принимая здѣсь это слово въ его общемъ значеніи и Палаты депутатовъ, и Сената безразлично), познакомивъ членовъ ея съ предложеніемъ, отсылаетъ его въ комиссію иниціативы, которая въ теченіе пятнадцати дней должна представить краткій докладъ о предложеніи съ заключеніемъ. Это заключеніе бываетъ троякое: принять предложеніе во вниманіе; просто отбросить его; устранить самое обсужденіе по этому поводу (que-

[1]) Ср. Eugéne Pierre, Traité. стр. 729.

stion préalable). Если палата вотируетъ „принятіе во вниманіе" (prise en considération), то предложеніе закона отсылается въ упомянутыя нами выше бюро, которыя избираютъ членовъ-комиссаровъ для изученія закона въ спеціальной комиссіи. Но когда дѣло идетъ о законопроектѣ, т. е. о проектѣ, представленномъ правительствомъ, то президентъ палаты прямо отдаетъ приказъ о напечатаніи законопроекта и разсылаетъ его или во всѣ бюро, или въ уже существующую по данному вопросу спеціальную комиссію: правительственные проекты не подлежатъ ни предварительному разсмотрѣнію въ комиссіи инициативы, ни процедурѣ принятія во вниманіе. Этой привилегіей могутъ, впрочемъ, пользоваться и предложенія, исходящія отъ членовъ парламента, разъ палата признаетъ ихъ обсужденіе „не терпящимъ отлагательства".

Отнынѣ и предложенія законовъ, и законопроекты слѣдуютъ по одному пути. Они отсылаются или въ спеціальную комиссію, если такая была уже раньше назначена для разсмотрѣнія вопроса, или въ бюро, которыя посылаютъ своихъ членовъ въ образующуюся такимъ образомъ комиссію. Сюда вносятся „поправки" (amendements) къ предлагаемому закону, поправки, право на которыя предоставляется каждому члену парламента. Спеціальная комиссія назначаетъ одного изъ своихъ членовъ представить заключенія ея (вотированныя большинствомъ голосовъ) палатѣ, т. е. быть ея докладчикомъ передъ парламентомъ. Докладъ печатается и подвергается обсужденію и вотуму на публичныхъ засѣданіяхъ палаты. Для окончательнаго вотума требуется два обсужденія или „чтенія", раздѣленныя промежуткомъ, по крайней мѣрѣ, пяти дней, за исключеніемъ неотложныхъ случаевъ. Лишь законы, относящіеся къ категоріи финансовыхъ или же имѣющіе предметомъ мѣстные интересы, вотируются послѣ одного чтенія. Принятые одной палатой законопроекты или предложенія законовъ пересылаются въ другую палату, которая въ свою очередь можетъ вносить въ нихъ поправки, можетъ вотировать ихъ въ первоначальной формѣ или цѣликомъ отбрасывать. Отношенія между палатами, пока онѣ не придутъ къ соглашенію, создаютъ нѣсколько случаевъ, въ подробности которыхъ мы не можемъ входить. Обыкновенно правительство является посредникомъ между палатами въ моментъ конфликта. Во всякомъ случаѣ, лишь правительство можетъ снова внести (по истеченіи трехмѣсячнаго срока) на обсужденіе законопроекты и предложенія законовъ, отброшенныя одной изъ палатъ. Безразлично, изъ какой палаты исходитъ первоначально предложеніе. Но, по конституціи 1875 г., „финансовые законы (бюджетъ и т. п. Н. К.) должны быть представлены

сначала въ Палату депутатовъ и вотированы ею“, [1]) такъ какъ Палата депутатовъ, основанная на всеобщей подачѣ голосовъ, считается наилучше выражающею интересы населенія. Не мѣшаетъ замѣтить по этому поводу, что „консервирующій“ характеръ Сената рѣзко выражается вообще въ области соціальныхъ вопросовъ; и что напр., Сенатъ, поддерживающій радикальное правительство Комба въ политической сферѣ, отступаетъ всякій разъ, когда дѣло заходитъ объ интересахъ капитала и владѣнія и вынуждаетъ министерство работать надъ смягченіемъ болѣе рѣшительныхъ мѣръ, вотируемыхъ въ этой области палатой. Пусть только читатель припомнитъ перипетіи выработки недавняго закона, касавшагося устраненія эксплоатирующихъ рабочаго конторъ для прінсканія мѣстъ (bureaux de placement).

Выработка законовъ ставитъ, по большей части, министерство въ отвѣтственное положеніе по отношенію къ палатамъ,—старается ли кабинетъ провести свой законопроектъ, или же принимаетъ предложеніе закона, исходящее отъ парламентарной инпціативы. Ибо трудно представить себѣ такое равнодушное къ судьбѣ важныхъ вопросовъ министерство, которое умывало бы руки, когда дѣло идетъ о защищаемыхъ имъ реформахъ, безропотно принимая искажающія ихъ поправки, присоединяясь къ мѣняющимся мнѣніямъ, можетъ быть, случайнаго большинства и всячески избѣгая ставить вопросъ о довѣріи (см. ниже). Мы не говоримъ уже о томъ, что въ арсеналѣ парламентарной практики всегда найдется орудіе, которымъ можно поразить увертывающееся отъ боя министерство и заставить парламентъ высказать недвусмысленнымъ вотумомъ свое мнѣніе о такомъ лишенномъ инціативы кабинетѣ.

Мы и переходимъ къ правительственнымъ или исполнительнымъ функціямъ парламента, потому что именно въ этой области,—какъ ни странно это съ перваго взгляда,—обнаруживается наибольшее давленіе палатъ на министерство. Въ самомъ дѣлѣ, если мы видѣли, что кабинетъ, хотя и является органомъ исполнительной власти par excellence, участвуетъ въ то же время въ выработкѣ законовъ, то съ другой стороны, парламентъ, будучи законодательнымъ органомъ, обладаетъ, въ числѣ прочихъ функцій, и исполнительными. А именно, онъ или участвуетъ прямо въ правительственной дѣятельности, или контролируетъ ее. Его прямое участіе въ правленіи страной сводится къ немногимъ функціямъ, которыя авторамъ конституціи 1875 г. показались

[1]) Duguit et Monnier стр. 322 (loi du 24 févr. 1875, art. 8).

настолько важными, что они не рѣшились отдать ихъ исключительно въ руки исполнительной власти. Мы видѣли, въ самомъ дѣлѣ, выше, говоря о президентѣ республики, что глава исполнительной власти не можетъ объявить войну безъ предварительнаго согласія двухъ палатъ, какъ не можетъ заключать мирныхъ, торговыхъ и нѣкоторыхъ другихъ договоровъ съ иностранными державами, ни расширять, уступать, обмѣнивать самомалѣйшую часть французской территоріи и т. д. Во всѣхъ этихъ случаяхъ необходимо участіе парламента.

Но особенное воздѣйствіе палатъ на исполнительную власть проявляется въ видѣ болѣе или менѣе постояннаго и обычнаго, прерываемаго лишь парламентарными каникулами контроля надъ министерствомъ. Этотъ контроль принимаетъ форму или требованія отчетности отъ министровъ,—отчетности денежной или документальной (напр., печатанія министромъ иностранныхъ дѣлъ, такъ называемыхъ „Желтыхъ книгъ"); или форму запроса, обращеннаго къ тому или другому члену кабинета; или форму интерпелляціи, касающейся какого-нибудь опредѣленнаго акта или общей политики министерства, или, наконецъ, форму „парламентарной анкеты", или комиссіи, имѣющей цѣлью разслѣдовать упущенія, проступки и т. д. агентовъ исполнительной власти (и даже самихъ же членовъ парламента).

Остановлюсь на наиболѣе часто употребляемыхъ въ парламентской практикѣ—запросѣ и интерпелляціи. Запросъ это право всякаго члена обѣихъ палатъ требовать словесно у того или другого министра объясненія по поводу любого акта правительства или администраціи. Министръ долженъ быть заранѣе предупрежденъ о запросѣ, по крайней мѣрѣ, до засѣданія, на которомъ запросъ ставится ему. Онъ можетъ отвѣчать немедленно же, отложить отвѣтъ или совсѣмъ отказаться отъ отвѣта. Запросъ это—діалогъ между членомъ парламента и министромъ. Никто другой не можетъ вмѣшиваться въ него и никакой порядокъ перехода къ очереднымъ дѣламъ не можетъ быть предложенъ въ результатѣ запроса. Самъ запрашивающій имѣетъ, однако, право превратить запросъ въ интерпелляцію, это любимое орудіе оппозиціи въ борьбѣ съ правительствомъ.

Интерпелляція представляетъ дальнѣйшее развитіе и усиленіе запроса; она влечетъ за собою извѣстныя послѣдствія, извѣстную парламентарную санкцію. Всякій членъ обѣихъ палатъ можетъ интерпеллировать; но интерпелляціи должна предшествовать письменная просьба о ней, съ точнымъ указаніемъ ея предмета, врученная президенту собранія. Собраніе по вы-

слушаніи самого министра, котораго имѣетъ въ виду интерпелляція, или другого члена кабинета, назначаетъ безъ всякихъ преній день для интерпелляціи. Въ громадномъ большинствѣ случаевъ министру дается тотъ срокъ для отвѣта, который онъ потребуетъ, въ виду необходимости ознакомиться надлежащимъ образомъ съ предметомъ. Но интерпелляція, касающаяся внутренней политики, не можетъ быть отложена болѣе, чѣмъ на одинъ мѣсяцъ. Въ противоположность запросу, интерпелляція можетъ вызвать вмѣшательство въ дебаты, кромѣ ея первоначальнаго автора, любого члена парламента; и любой же членъ парламента можетъ взять на себя интерпелляцію въ случаѣ, если бы лицо, первоначально намѣревавшееся интерпеллировать, превратило интерпелляцію въ запросъ,—на что оно имѣетъ также право. Наконецъ, по желанію палаты, нѣсколько интерпелляцій, имѣющихъ сходный характеръ или одинъ и тотъ же предметъ, могутъ быть соединены въ одну интерпелляцію, какъ могутъ, впрочемъ, обсуждаться и порознь. Интерпелляція можетъ касаться отдѣльнаго акта или всей политики кабинета, и соотвѣтственно съ этимъ обращаться къ одному министру или къ цѣлому министерству. Требуется, во всякомъ случаѣ, соблюденіе того условія, чтобы интерпеллирующій не включалъ постороннихъ фактовъ въ точно обозначенный предметъ своей интерпелляціи. Отсюда слѣдуетъ, что интерпелляція, касающаяся исключительно одного министра не можетъ переходить въ сферу общей политики или затрагивать другого министра, если только послѣдній самъ не заявитъ, что согласенъ на то. Министры имѣютъ право не отвѣчать на интерпелляцію, какъ и на запросъ. Но за всякимъ требованіемъ интерпелляціи слѣдуетъ вотумъ палаты, причемъ возможны три случая. Собраніе можетъ голосовать устраненіе всякихъ дебатовъ по данному вопросу и, такимъ образомъ, уничтожить интерпелляцію въ зародышѣ. Оно можетъ, послѣ преній, вотировать простой переходъ къ очередному порядку, т. е. рѣшить, что не даетъ никакой дальнѣйшей санкціи интерпелляціи. Оно можетъ, наконецъ, голосовать мотивированный переходъ къ очередному порядку, т. е. выразить свое одобреніе или порицаніе министру или всему кабинету,—смотря по обстоятельствамъ. И въ такомъ случаѣ простое большинство, иногда одного голоса, рѣшаетъ существованіе министра и—порою—всего министерства. Впрочемъ, если поддерживающее кабинетъ большинство находитъ, что вотированный имъ очередной порядокъ, опрокидывающій министерство, не заключалъ въ себѣ смысла недовѣрія, а касался лишь нѣкоторыхъ актовъ или даже нѣкоторыхъ сторонъ политики, но безъ порицанія общаго направле-

нія кабинета, то любой членъ большинства можетъ въ то же засѣданіе внести новую интерпелляцію, имѣющую цѣлью предложеніе и вотумъ новаго „объяснительнаго“ (interprétatif) очереднаго порядка, которымъ выражался бы истинный смыслъ предыдущаго вотума, возбуждавшаго недоразумѣніе и возможный уходъ симпатичнаго большинству кабинета. Такъ, когда коалиціи правой мелинистовъ и нѣкоторыхъ фальшивыхъ радикаловъ чуть было не удалось недавно (на засѣданіи 28 октября) вотировать недовѣріе военному министру, получившему, дѣйствительно, лишь большинство въ 4 голоса,—278 противъ 274,—то въ предвидѣніи неблагопріятнаго очереднаго порядка постоянная делегація группъ лѣвой заранѣе заготовила другую формулу очереднаго порядка, выражавшую довѣріе всему кабинету за его антиклерикальную и демократическую политику.

Мы сказали, что интерпелляція является однимъ изъ излюбленныхъ пріемовъ оппозиціи. И само собою разумѣется, что тѣ самыя партіи, которыя стараются ограничить употребленіе этого пріема, когда находятся у власти, чрезвычайно охотно прибѣгаютъ къ нему, когда стоятъ въ оппозиціи. Такъ, мелинистское большинство вотировало еще въ 1897 г. измѣненіе устава Палаты депутатовъ въ томъ смыслѣ, что для интерпелляцій назначаются особые дни, тогда какъ, по крайней мѣрѣ, три дня въ недѣлю остаются для обсужденія и вотума законовъ, а позже было рѣшено, что интерпеллировать позволяется только одинъ разъ въ недѣлю, а именно, по пятницамъ. Нынѣ, никто такъ ревностно не интерпеллируетъ какъ мелинистская и націоналистическая коалиція. И на третьемъ же засѣданіи экстраординарной сессіи Палаты депутатовъ (21-го октября 1904 г.) призидентъ Бриссонъ не безъ ироніи напомнилъ оппозиціи, жаловавшейся на недостаточность одного дня для интерпелляцій, тотъ фактъ, что со времени выборовъ послѣдней палаты бюро президента получило не менѣе „262 просьбъ объ интерпелляціи, изъ которыхъ обсуждалось 120, взято обратно 18 и превращено въ запросы 3. По случаю этихъ интерпелляцій было предложено 192 мотивированныхъ очередныхъ порядка, изъ которыхъ 98 было вотировано“ [1]).

Между писателями по конституціонному праву Франціи и между политиками не разъ возникала полемика по вопросу, можетъ ли вотумъ недовѣрія, направленный противъ министерства Сенатомъ, вызывать отставку кабинета такъ, какъ въ случаѣ

[1]) Chambre dés députés. Séance du vendredi 21 oct.; „Journal officiel“ du 22 oct. 1905, стр. 2100.

недовѣрія, высказаннаго Палатой депутатовъ. Въ сущности, теоретическое право обѣихъ палатъ контролировать дѣйствія исполнительной власти не подлежитъ сомнѣнію. Но такъ какъ выходъ министерствъ въ отставку послѣ враждебнаго вотума парламента является не конституціонной формулой, а всемогущимъ обычаемъ, обычаемъ, управляющимъ всею политическою жизнью истинно-парламентарныхъ странъ (къ которымъ нельзя, напр., причислить, Германію), то вопросъ идетъ о томъ, слѣдуетъ ли въ духѣ конституціи 1875 г. приписать одинаковое практическое значеніе вотуму недовѣрія той и другой палатъ. Господствующимъ взлядомъ является, повидимому, здѣсь тотъ, который, считая недовѣріе *морально* равнозначащимъ, будетъ ли оно высказано верхней или нижней палатой, придаетъ, однако, рѣшающій политическій смыслъ лишь вотуму Палаты депутатовъ. Иначе, — не безъ основанія говорятъ сторонники этого взгляда (и въ томъ числѣ Эсмэнъ [1]),—Сенатъ, который пользуется привилегіей быть однимъ изъ органовъ распущенія палаты, получилъ бы слишкомъ большое значеніе сравнительно съ Палатой депутатовъ. Тогда какъ давая Сенату право прервать дѣятельность этой послѣдней по соглашенію съ исполнительной властью, защитникъ истиннаго парламентаризма долженъ въ то же время увеличить будничную политическую силу Палаты депутатовъ предоставленіемъ ей исключительнаго права низвергать министерство. Таковы были взгляды Гамбетты, Ферри и, въ теченіе двухъ десятковъ лѣтъ, взгляды большинства самого Сената. Лишь систематическое недовѣріе Сената, высказывавшееся радикальному министерству Буржуа (ноябрь 1895 г.—апрѣль 1896 г.), снова обострило вопросъ и вызвало въ рядахъ консервативныхъ и умѣренныхъ республиканцевъ желаніе защищать политическую равноцѣнность вотума недовѣрія Палатой депутатовъ и Сенатомъ. Во всякомъ случаѣ, самъ Буржуа, ушедшій по недостатку энергіи послѣ одного изъ враждебныхъ вотумовъ Сената, заявилъ, что все же онъ въ принципѣ стоитъ за взглядъ, который признаетъ лишь за Палатой депутатовъ „власть дѣлать и раздѣлывать министровъ“, а удаляется только „изъ за патріотическихъ соображеній“, чтобы не вызвать рѣзкаго конфликта между обѣими палатами и волненія въ странѣ.

---

[1]) Esmein, Elements, стр. 622 и слѣд.

ГЛАВА IV.

Судебная власть въ конституціи 1875 г.: палата депутатовъ и сенатъ, какъ органы политической юстиціи. — Пересмотръ конституціи. — Свобода личности или „публичныя права“ при третьей республикѣ.

Мы разсмотрѣли исполнительную и законодательную власти по конституціи 1875 г. Намъ остается теперь разсмотрѣть судебную власть по этой же конституціи. Это сразу ограничиваетъ предметъ нашего изслѣдованія. Въ нашемъ этюдѣ дѣло идетъ не объ организаціи судебной власти вообще на почвѣ пореволюціонной Франціи, но о нѣкоторыхъ законодательныхъ распоряженіяхъ, которыя, входя въ кругъ основныхъ законовъ 1875 г. или представляя ихъ развитіе, имѣютъ, однако, своею цѣлью созданіе извѣстныхъ спеціальныхъ органовъ юстиціи. Поэтому, оставляя въ сторонѣ выработку судебной власти въ духѣ принциповъ 1789 г. и послѣдующаго ихъ видоизмѣненія, — съ ея мировой юстиціей, гражданской и уголовной юрисдикціей, судомъ исправительной полиціи и судомъ присяжныхъ засѣдателей, различными коммерческими, военными и пр. трибуналами [1],— мы прямо переходимъ къ упомянутымъ спеціальнымъ органамъ суда, вызваннымъ къ жизни конституціей 1875 г.

Я разумѣю Верховный судъ (Haute cour de justice), который представленъ Сенатомъ, исправляющимъ особую юридическую функцію при предварительномъ участіи—по крайней мѣрѣ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ,—Палаты депутатовъ.

Уже говоря объ отвѣтственности призидента республики и министровъ, мы цитировали статьи конституціи 1875 г., говорящія о томъ, что Палата депутатовъ привлекаетъ къ отвѣтственности главу исполнительной власти за государственную измѣну, а членовъ

[1]) Мы оставляемъ въ нашемъ этюдѣ въ сторонѣ и административную организацію Франціи. Объ „административной юрисдикціи“ и ея главномъ органѣ, Государственномъ Совѣтѣ, см., впрочемъ, выше.

кабинета за преступленія и проступки, совершенные ими при исполненіи должности; и что и президентъ республики и министры судятся Сенатомъ. Кромѣ этихъ двухъ случаевъ—есть еще третій, когда сенатъ выступаетъ въ роли трибунала, на сей разъ уже безъ предварительнаго обвиненія, исходящаго отъ палаты. Объ этомъ послѣднемъ случаѣ, — наряду съ двумя другими,—говоритъ законъ, посвященный организаціи Сената: „Сенатъ можетъ выступать въ роли суда (собственно „быть конституированъ“— être constitué en cour de justice. Н. К.), чтобы судить президента республики или министровъ и чтобы разбирать покушенія на безопасность государства“ [1]). Законъ объ отношеніяхъ властей въ свою очередь выражается такъ объ этомъ случаѣ: „Сенатъ можетъ быть превращенъ въ судъ декретомъ президента республики, изданнымъ въ совѣтѣ министровъ, чтобы судить всякое лицо, обвиняемое въ покушеніи на безопасность государства. Если слѣдствіе уже было начато обыкновенной юстиціей, то декретъ о созваніи Сената можетъ быть все таки изданъ, если не было еще распоряженія объ отдачѣ обвиняемыхъ подъ судъ обыкновенныхъ трибуналовъ. Особый законъ дастъ указанія относительно процедуры обвиненія, слѣдствія и суда“ [2]). По этому поводу можно замѣтить съ одной стороны, что текстъ статьи предвидитъ возможность суда тѣхъ, кто покушается на безопасность государства, и обыкновеннымъ трибуналомъ; но позволяетъ передать даже начатое дѣло юрисдикціи Сената, лишь бы не было издано еще распоряженія о передачѣ дѣла обыкновеннымъ судебнымъ учрежденіямъ. Съ другой стороны, „особаго закона о процедурѣ“ пришлось ждать цѣлыхъ четырнадцать лѣтъ, когда третьей республикѣ надо было защищаться противъ буланжизма: лишь 10 апрѣля 1889 г. была выработана процедура верховнаго суда Сената (напр., голосованіе виновности большинствомъ сенаторовъ подъ предсѣдательствомъ президента Сената), который собрался, чтобы судить генерала Буланже, Диллона и Рошфора за заговоръ противъ государства и заочно приговорилъ ихъ къ болѣе или менѣе тяжелымъ карамъ послѣ почти цѣлой недѣли засѣданій (8—14 августа).

Вторично Верховный Судъ собрался лишь черезъ десять лѣтъ: и на этотъ разъ на скамью подсудимыхъ сѣли 22 націоналиста и орлеаниста, обвинявшихся въ составленіи заговора противъ республиканскихъ учрежденій. Этотъ второй, долго дли-

---

[1]) Duguit et Monnier, стр. 322 (loi du 24 févr. 1875, art. 9)

[2]) Duguit et Monnier, стр. 325 (loi du 16 juill. 1875, art. 12).

вшійся (9 ноября 1899 г.—4 января 1900 г.) процессъ былъ интересенъ, помимо своего политическаго значенія, еще массою юридическихъ прецедентовъ, которые онъ установилъ для дальнѣйшей процедуры Верховнаго Суда, въ случаѣ если бы третьей республикѣ пришлось снова защищаться судебнымъ порядкомъ противъ „лицъ, посягающихъ на безопасность государства". Съ другой стороны, съ тѣхъ поръ, какъ конституція 1875 г. установила юридическія функціи обѣихъ палатъ на случай судебнаго преслѣдованія президента республики и министровъ, Франція еще ни разу не была вынуждена звать высшихъ представителей исполнительной власти на судъ Сената, такъ что процедура Верховнаго Суда осталась въ этомъ отношеніи невыясненною.

Намъ остается только сказать нѣсколько словъ о пересмотрѣ конституціи, чтобы покончить съ основными законами 1875 г. и ихъ эволюціей. Конституція 1875 г. принадлежитъ къ категоріи „писаныхъ и строгихъ" (или если хотите, „несгибаемыхъ", rigides) конституцій, какъ выражаются писатели по государственному праву относительно тѣхъ конституціонныхъ системъ, которыя обладаютъ характеромъ точно формулированнаго и сравнительно неподвижнаго закона. Соотвѣтственно съ этимъ она должна заключать въ себѣ и строго опредѣленныя правила своихъ дальнѣйшихъ измѣненій, въ которыхъ рано или поздно должна чувствоваться потребность,—особенно въ быстро развивающихся обществахъ. Особенность конституціи 1875 г. заключается по этому вопросу въ томъ, что пересмотръ основныхъ законовъ ввѣряется ею не особому учредительному собранію,—какъ это очень часто имѣло мѣсто во Франціи же,—а тѣмъ же двумъ органамъ парламента, которые функціонируютъ во все время обычной законодательной дѣятельности въ формѣ Палаты депутатовъ и Сената. Но для пересмотра конституціи обѣ палаты соединяются вмѣстѣ, образуя ради этого случая новое политическое тѣло, какъ и тогда, когда дѣло идетъ о выборѣ президента республики. Это политическое тѣло—Національное собраніе, дѣйствующее согласно одной изъ статей закона 1875 г. объ организаціи государственной власти съ измѣненіями 1884 г. Эта статья говоритъ: „палаты имѣютъ право,—на основаніи заключеній, принятыхъ въ каждой изъ нихъ отдѣльно абсолютнымъ большинствомъ голосовъ, и дѣйствуя по своей иниціативѣ (spontanément) или по требованію президента республики,—объявить, что слѣдуетъ пересмотрѣть конституціонные законы. Послѣ того, какъ каждая изъ обѣихъ палатъ приняла это рѣшеніе, онѣ должны соединиться въ Національное собраніе, чтобы приступить къ пересмотру.

Заключенія, касающіяся пересмотра конституціонныхъ законовъ въ цѣломъ или отчасти, должны быть приняты абсолютнымъ большинствомъ членовъ, составляющихъ Національное собраніе [1]. Законъ же 1884 г. прибавляетъ (какъ мы видѣли уже раньше): „республиканская форма правленія не можетъ быть предметомъ предложенія, касающагося пересмотра. Члены царствовавшихъ во Франціи династій не могутъ быть избираемы на должность президента республики“ [2].

Если мы напомнимъ, кромѣ того, тоже указанное нами правило 1879 г„ по которому Національное собраніе имѣетъ мѣсто въ Версали [3], то мы исчерпаемъ основныя статьи, относящіяся къ пересмотру конституціи. Само собою разумѣется, что какъ и въ случаѣ избранія президента республики, Національное собраніе, съѣхавшееся для пересмотра конституціи, не имѣетъ права избирать бюро: конституція даетъ ему уже готовое бюро въ видѣ президента, вице-президента и секретарей Сената. Интересно развѣ одно, слегка усиливающее трудность пересмотра, условіе: законъ требуетъ (см. выше), чтобы заключенія на этомъ собраніи принимались абсолютнымъ большинствомъ членовъ, *составляющихъ* Національное собраніе, т. е. всѣхъ сенаторовъ и всѣхъ депутатовъ, входящихъ de jure въ составъ обѣихъ палатъ, а не просто абсолютнымъ большинствомъ членовъ, *дѣйствительно* присутствовавшихъ и вотировавшихъ такъ или иначе на Національномъ собраніи. Иначе говоря, для опредѣленія этого абсолютнаго большинства надо ввести въ счетъ и вакантныя по тому или другому поводу мѣста, и отсутствующихъ членовъ, и тѣхъ, которые воздержались, и тѣхъ, которые подали бюллетени, не имѣющіе законнаго значенія. Если бы, напр., обѣ палаты рѣшили въ данный моментъ пересмотрѣть конституцію, то, такъ какъ въ Палатѣ депутатовъ считается 591 легальное мѣсто, а въ Сенатѣ 300, Національное собраніе должно было бы состоять de jure изъ 591 + 300 = 891 члена, и абсолютнымъ (минимальнымъ) большинствомъ для рѣшенія всѣхъ конституціонныхъ вопросовъ было бы неизмѣнно 446 голосовъ (противъ 445), каково бы ни было на самомъ дѣлѣ число фактически участвовавшихъ въ вотумѣ.

Со времени вотума конституціи 1875 г., третья республика пересмотрѣла два раза свои основные законы: въ 1879 г. и въ 1884 г. И во второй разъ она объявила свое существованіе не подлежащимъ вопросу,—конечно, правильнымъ конституціоннымъ

[1] Duguit et Monnier, стр. 320—321 (loi du 25 févr. 1875, art. 8).
[2] Ibid., стр. 338 (loi du 14 août 1884, art. 2).
[3] Ibid., стр. 336 (loi du 22 juill. 1879, art. 3).

порядкомъ. Остается, разумѣется, всегда возможнымъ путь революціи, которая можетъ опрокинуть любую писаную конституцію, или же путь коренного измѣненія въ идеяхъ страны, которая произведетъ такимъ образомъ безкровную революцію въ умахъ гражданъ и опять-таки заставитъ ихъ отбросить существующую конституціонную формулу. Однако, судя по всему, современная Франція очень мало склонна,—по крайней мѣрѣ, въ данный моментъ,—низвергнуть республиканскій режимъ. И если бы даже предположить, что ей предстоитъ въ ближайшемъ будущемъ совершить кровавую или безкровную революцію, этотъ жизненный „пересмотръ" совершится въ направленіи къ большей демократизаціи учрежденій, а отнюдь не по пути возвращенія къ монархическому принципу...

Здѣсь будетъ умѣстно указать на нѣсколько пунктовъ, въ которыхъ третья республика проявила свою реформирующую дѣятельность по отношенію къ сферѣ „личныхъ правъ", или „общественныхъ свободъ" (см. общую часть нашего этюда), сферѣ, составляющей pendant и необходимое дополненіе къ собственно конституціонной области. Эти пункты—свобода печати, собраній, ассоціацій.

Свобода печати была организована (мы увидимъ ниже, за какими исключеніями, усиленными впослѣдствіи въ моментъ реакціи) закономъ 27-го іюля 1881 г., однимъ изъ наиболѣе плодотворныхъ законовъ, вотированныхъ въ періодъ знаменитой „легислатуры" 1877—1881 г. Палата, выдержавшая на выборахъ 1877 г. натискъ макъ-магоновскаго „моральнаго порядка", знала, какой ненавистью люди отживающаго режима преслѣдуютъ великую общественную силу, заключающуюся въ печати, и понимала, что въ борьбѣ съ темными силами реакціи республика должна прежде всего обезпечить нормальныя условія существованія своей союзницѣ прессѣ. Замѣчательно, что въ этой реформирующей тенденціи Палата депутатовъ была поддержана Сенатомъ, который не одинъ разъ во время выработки законовъ о печати видоизмѣнялъ проекты палаты въ болѣе либеральномъ смыслѣ и побѣждалъ сопротивленіе робкихъ республиканцевъ, боявшихся пресловутой „распущенности свободы". Какъ бы то ни было, оба органа французскаго парламента сочли нужнымъ

дѣйствовать послѣдовательно, отмѣнивъ, прежде всего, все предшествующее законодательство о печати и построивъ новое законодательство въ духѣ широкаго свободомыслія.

Было отмѣнено для періодической прессы обязательство имѣть предварительное разрѣшеніе отъ администраціи, былъ отмѣненъ залогъ. Теперь становилось достаточно письменно заявить прокурору республики о заглавіи, формѣ выхода въ свѣтъ и издателѣ (gérant) газеты и журнала (ст. 5). За исключеніемъ диффамаціи и прямого оскорбленія частныхъ лицъ, всѣ преступленія и проступки, совершенные путемъ печати, переносились на судъ общественной совѣсти, воплощаемой въ присяжныхъ засѣдателяхъ. Что касается до самаго понятія преступныхъ дѣяній, то законъ 1881 г. „въ отличіе отъ всѣхъ предшествующихъ законодательствъ Франціи, какъ выражается Симонэ,—не преслѣдуетъ ни за возбужденіе ненависти и презрѣнія къ правительству, ни за нападенія на конституцію, ни за апологію актовъ, считаемыхъ преступленіями, ни за нападенія на семью, собственность, признанныя вѣроисповѣданія, и т. д.“ [1]).

Единственныя преступныя дѣйствія, за которыя законъ 1881 г. счелъ нужнымъ сохранить преслѣдованіе, это — увѣнчавшееся успѣхомъ подстрекательство къ преступленіямъ вообще; это—подстрекательство, хотя бы и не увѣнчавшееся успѣхомъ, къ нѣкоторымъ преступленіямъ, каково убійство, грабежъ, поджигательство и т. д.; это—подстрекательство военныхъ къ неисполненію ихъ долга; это—уже упомянутыя диффамація и печатное оскорбленіе (кстати сказать, преслѣдуемыя судомъ исправительной полиціи, лишь когда дѣло идетъ о частныхъ лицахъ, и отдаваемыя на судъ присяжныхъ засѣдателей въ случаѣ диффамаціи и оскорбленія должностныхъ лицъ), и т. п. Съ тѣхъ поръ анархическія покушенія дали поводъ консервативнымъ и реакціоннымъ элементамъ парламента внести извѣстныя ограниченія въ законъ о печати 1881 г., подставивъ вмѣсто опредѣленной квалификаціи наказуемыхъ дѣйствій эластичное выраженіе „анархическихъ происковъ“ и ограничивъ гласность судебныхъ преній. Но эти „поправки“, вытекавшія изъ законовъ 12-го декабря 1893 г. и 28-го іюля 1894 г., все меньше и меньше прилагаются на практикѣ; и въ странѣ и палатахъ съ каждымъ годомъ усиливается стремленіе отмѣнить эти,—какъ назвали ихъ съ самаго начала демократы и искренніе республиканцы,—„зло-

---

[1]) Simonet, Traité, стр. 56.

дѣйскіе законы“. Во всякомъ случаѣ, свобода печати въ такой степени вошла въ нравы современной Франціи, что нынѣ даже и реакціонеры жестоко возстали бы противъ ея ограниченія.

Свобода собраній, или устнаго слова, освящена закономъ 30-го іюня 1881 г., который въ первой же статьѣ говоритъ: „публичныя собранія свободны. Они могутъ имѣть мѣсто безъ всякаго предварительнаго разрѣшенія, подъ условіемъ соблюденія предписаній, указанныхъ въ слѣдующихъ статьяхъ“. А въ этихъ статьяхъ говорится, главнымъ образомъ, о томъ, что, по крайней мѣрѣ, за 24 часа до собранія о немъ должно быть заявлено администраціи; и что публичное собраніе не можетъ имѣть мѣста на улицахъ и площадяхъ (sur la voie publique). Администрація имѣетъ право послать на собраніе чиновника, напр., полицейскаго комиссара, но онъ можетъ распустить собраніе только въ томъ случаѣ, когда къ нему обратится за этимъ само „бюро“ собранія, или когда произошла серьезная свалка (des collisions et voies de fait). Слѣдуетъ замѣтить, что съ каждымъ годомъ въ населеніи третьей республики обнаруживается все болѣе и болѣе сильное стремленіе добиться права собирать публичные митинги подъ открытымъ небомъ и на улицахъ). И въ этомъ отношеніи удачными піонерами являются рабочіе провинціальныхъ центровъ, особенно тѣхъ, гдѣ муниципальные совѣты состоятъ изъ соціалистическаго большинства.

Свобода ассоціацій принадлежитъ къ числу наиболѣе поздно и трудно завоеванныхъ правъ на почвѣ третьей республики. Въ общей части этого этюда я указалъ уже на перипетіи этой „борьбы за право“ ассоціацій, и мнѣ остается только отослать туда читателя. Здѣсь я напомню лишь, что въ подозрительномъ отношеніи французскаго законодательства къ принципу ассоціаціи были пробиты двѣ существенныя бреши двумя либеральными законами: закономъ 21-го марта 1884 г. о профессіональныхъ синдикатахъ; и закономъ 1-го іюля 1901 г. о „контрактѣ ассоціацій“, который устраняетъ необходимость не только предварительнаго разрѣшенія, но и предварительнаго заявленія для всякаго рода ассоціацій, кромѣ религіозныхъ, причемъ и это послѣднее исключеніе объясняется тою ожесточенною борьбою, которую ведетъ клерикализмъ противъ свѣтской цивилизаціи на почвѣ третьей республики.

Таковъ представляется намъ конституціонный строй современной Франціи, въ главныхъ чертахъ основанный на принципахъ 1789 г., носящій на себѣ слѣды парламентарнаго компромисса 1875 г., но не воспрепятствовавшій сравнительно вы-

сокому развитію личныхъ и общественныхъ свободъ. Дальнѣйшее развитіе политическаго режима должно идти въ сторону еще большей демократизаціи учрежденій, укрѣпленія мѣстнаго самоуправленія, черезчуръ подавляемаго традиціонной централизаціей страны [1]), и окончательнаго торжества „правъ человѣка и гражданина"...

— — — — —

[1]) См. объ этомъ въ моемъ этюдѣ о „Французской коммунѣ", напечатанномъ въ сборникѣ: „Мелкая земская единица", Спб., 2 изд., стр. 147—169.

ЗАКЛЮЧЕНІЕ.

Отрицатели французскаго парламентаризма и его критики.

Въ нѣкоторой части французской и заграничной печати принято не только подвергать болѣе или менѣе строгой критикѣ парламентаризмъ вообще, а парламентаризмъ третьей республики въ особенности, но чуть не цѣликомъ отвергать самый принципъ свободнаго обсужденія общественныхъ дѣлъ и представительной формы правленія. Въ виду этого я считаю полезнымъ въ заключеніе своего этюда сказать нѣсколько словъ о смыслѣ этихъ критикъ и этихъ отрицаній, отсылая читателей за подробностями къ статьѣ, спеціально посвященной мною вопросу [1]).

Тутъ нужно, прежде всего, устранить очень крупное недоразумѣніе, которымъ пользуются враги парламентаризма. Если подъ парламентаризмомъ разумѣть участіе гражданъ въ управленіи страной и гласное обсужденіе государственныхъ вопросовъ, то враги такого парламентаризма являются врагами всей современной цивилизаціи, потому что отрицаніе такого общаго начала политической жизни равносильно признанію абсолютизма, т. е. формы, отжившей окончательно во всѣхъ культурныхъ странахъ. Съ подобными врагами „парламентаризма" разговаривать серьезно нечего, какъ нечего разговаривать серьезно съ врагами личной свободы человѣка: тому, кто признаетъ рабство, нѣтъ мѣста въ современной цивилизаціи. И съ ними разговоръ коротокъ; къ нимъ эта цивилизація обращается съ той же дилеммой, съ какой Гамбетта обращался къ Макъ-Магону: „подчиниться или удалиться" (se soumettre ou se démettre),—удалиться за предѣлы цивилизаціи.

Но эти враги „парламентаризма", въ большинствѣ случаевъ,—по крайней мѣрѣ, въ культурныхъ странахъ,—не высту-

[1]) „Французскій парламентаризмъ и его критики" въ моей книгѣ „Очерки современной Франціи"; Спб., 1904, 2 изд., стр. 537—559.

пають такъ открыто и, въ сущности, желая отбросить самое начало участія гражданъ въ управленіи страной, пользуются лицемѣрно и на прокатъ аргументами, взятыми ими у тѣхъ противниковъ парламентаризма, которые видятъ въ немъ лишь особую, лишь частную форму современнаго политическаго строя и возражаютъ лишь противъ этой формы. Но тогда вопросъ сводится уже къ точному опредѣленію понятія „парламентаризмъ" въ этомъ спеціальномъ смыслѣ. Люди, знакомые съ политической литературой и практикой свободныхъ странъ, употребляютъ этотъ терминъ совершенно опредѣленно, какъ названіе строя, при которомъ народъ участвуетъ въ правленіи при помощи избираемыхъ имъ представителей, а эти представители, являясь органомъ законодательной власти, въ то же время могущественно вліяютъ на дѣятельность исполнительной власти при помощи зависящихъ отъ нихъ министровъ. Итакъ, отвѣтственность представителей передъ народомъ (въ формѣ выборовъ); отвѣтственность министровъ передъ парламентомъ (довѣріе или недовѣріе парламентарнаго большинства къ кабинету), вотъ два основные признака парламентаризма,—имѣемъ ли мы дѣло съ республикой, или съ дѣйствительно конституціонной монархіей.

Если теперь мы обратимся къ критикамъ парламентаризма въ этомъ строго опредѣленномъ смыслѣ, то найдемъ, что возраженія противъ этой спеціальной формы правленія дѣлаются не только со стороны консервативныхъ, но и со стороны очень передовыхъ элементовъ; и что вполнѣ возможно видоизмѣнить, мало того радикально преобразовать, упомянутую форму, не нанося ущерба принципу участія народа въ управленіи, а даже наилучше осуществляя его въ истинномъ народоправствѣ. Разсмотримъ, въ самомъ дѣлѣ, два три такихъ возраженія. Намъ говорятъ, что современный парламентаризмъ плохо выражаетъ волю всего народа, позволяя иногда очень незначительному большинству въ странѣ посылать въ парламентъ значительное большинство представителей, а съ другой стороны, давая возможность иногда большинствомъ одного голоса въ парламентѣ проводить очень серьезныя мѣры, идущія, можетъ быть, противъ настроенія почти всей страны.

Несомнѣнно, это вполнѣ возможно. Но развѣ въ практикѣ свободныхъ странъ нѣтъ и лекарства противъ этихъ золъ? Вы говорите о недостаточномъ выраженіи воли всего народа. Кто мѣшаетъ вамъ, однако, расширить такъ принципъ всеобщей подачи голосовъ, чтобы изъ фиктивнаго онъ превратился въ дѣйствительное выраженіе мнѣнія страны? Дарованіе права поли-

тическаго вотума женщинамъ, которое прекратитъ возмутительное рабство половины человѣческаго рода; введеніе пропорціональнаго представительства, которое позволитъ мало-мальски серьезному меньшинству не быть затопленнымъ большинствомъ; строгое соблюденіе тайнаго вотума, которое не даетъ возможность привилегированнымъ классамъ давить при выборахъ на массы,— уже эти реформы въ состояніи дать болѣе точное выраженіе воли страны.

Далѣе, вы говорите о возможномъ вотумѣ незначительнымъ парламентарнымъ большинствомъ крайне непопулярныхъ мѣръ въ странѣ. Опять таки кто мѣшаетъ вамъ ввести повсюду примѣненіе хотя бы начала referendum'а или всенароднаго опроса, какъ онъ, напр., функціонируетъ,—пока еще все же въ недостаточныхъ размѣрахъ,—въ Швейцаріи? А присоедините къ принципу опроса широкое право самоуправленія, которое дастъ возможность населенію упражнять свое пониманіе надъ массой мѣстныхъ и мелкихъ, но существенныхъ для „мелкихъ земскихъ единицъ" интересовъ, и вы скоро же разовьете способность у націи критически относиться и къ общегосударственнымъ мѣрамъ. Можно ли думать, что при этихъ условіяхъ парламентъ будетъ вотировать непопулярныя въ странѣ мѣры, а, вотировавъ, продолжать навязывать ихъ не желающему ихъ населенію?

Вы говорите объ интригахъ, которыя наполняютъ жизнь парламента, объ измѣнахъ представителей своимъ избирателямъ, объ отказѣ ихъ вотировать въ духѣ выборныхъ программъ. Почему бы тогда не выставить коррективомъ „точныя инструкціи", даваемыя избирателемъ ихъ депутату и обязывающія его, подъ страхомъ немедленной потери мѣста, выражать своими вотумами дѣйствительное настроеніе людей, довѣрившихъ ему свои интересы.

Вы жалуетесь то на непрочность министерствъ, низвергаемыхъ порою коалиціей самыхъ разношерстныхъ элементовъ, то на черезчуръ долгое злоупотребленіе властью иными изъ этихъ министерствъ, опирающихся на партійное большинство. Опять таки и здѣсь примѣненіе всенароднаго опроса въ важныхъ случаяхъ можетъ внести надлежащій коррективъ въ „правительство кабинета", заставить его, съ одной стороны, не бояться низверженія случайной коалиціей, если министерство, апеллирующее къ странѣ, популярно въ народѣ, а съ другой стороны—не злоупотреблять узко партійной политикой, если населеніе не желаетъ ея.

Несомнѣнно, что всѣ эти политическія реформы не устраняютъ, въ концѣ концовъ, подавленія меньшинства большин-

ствомъ, личности группой, какъ не устраняютъ борьбы великихъ соціальныхъ классовъ. Но то будетъ уже не вина широкой политической демократіи, а вина всего современнаго общества, основаннаго на враждѣ интересовъ, убѣжденій, мнѣній. И не обвинять надо широкую демократію въ томъ, что она откровенно ставитъ лицомъ къ лицу борющіяся силы, а привѣтствовать за эту искренность, не затуманивающую лицемѣріемъ основныя противорѣчія современнаго строя, основаннаго на борьбѣ. Во всякомъ случаѣ, истинное народоправство будетъ послѣднимъ и рѣшительнымъ приведеніемъ общественнаго управленія въ простѣйшій видъ, прежде чѣмъ рѣшить великій вопросъ современности: выработку новаго и лучшаго строя, основаннаго на солидарности общества и свободѣ личности. И все, что ведетъ насъ къ цѣли этого упрощенія, должно съ жаромъ привѣтствоваться искренними друзьями человѣчества. Ибо разъ человѣчество увидитъ, что тотъ великій вопросъ, о которомъ мы сейчасъ говорили, не можетъ быть рѣшенъ никакимъ чисто политическимъ пріемомъ, оно примѣнитъ къ его рѣшенію и иныя цѣлесообразныя средства. А пока девизомъ всякаго истиннаго демократа должно быть возможно полное народоправство, которое только и въ состояніи при современныхъ соціальныхъ условіяхъ осуществить задачу, поставленную Лассалемъ: „высказать то, что есть".

Пишущій эти строки глубоко увѣренъ, что горячо любимой имъ Франціи будетъ принадлежать крупная историческая роль въ дѣлѣ этого высказыванія. Вотъ почему онъ безъ боязни отдаетъ на судъ читателей свой этюдъ о французскомъ государственномъ строѣ, надѣясь, что правдивое изображеніе его недостатковъ не только не вызоветъ въ мыслящемъ читателѣ разочарованія, но укрѣпитъ его въ мысли о необходимости участвовать въ общей работѣ человѣчества надъ созиданіемъ болѣе совершенныхъ политическихъ формъ, какъ преддверія города будущаго....

Н. Е. Кудринъ.

Болгарская конституція.

Горькій опытъ жизни, къ сожалѣнію, еще не вполнѣ вытравилъ у насъ скептическое отношеніе къ „парламентаризму", и къ политическому эксперименту „братушекъ" мы все еще слишкомъ склонны относиться свысока. Не говорю тутъ о тѣхъ, уже немногихъ теперь, у которыхъ это высокомѣріе вытекаетъ изъ странной славянофильской обиды, что „братушки" предпочли политическій опытъ запада политической мудрости востока. Но и внѣ славянофильскихъ круговъ, и не въ одномъ только Московскомъ Сборникѣ и въ брошюрахъ Льва Тихомирова, можно еще натолкнуться на общее недовѣріе къ тому, что европейскій парламентаризмъ можетъ дать сносные результаты на такой, повидимому, мало подготовленной почвѣ, какъ болгарская. Вытекаетъ ли это недовѣріе изъ отрицательнаго отношенія къ парламентаризму или изъ увѣренности, что болгарскій народъ „не созрѣлъ" для политической свободы, во всякомъ случаѣ, мнѣ оно кажется черезчуръ преждевременнымъ. Интересъ болгарскаго эксперимента, конечно, состоитъ какъ разъ въ этомъ противопоставленіи—особенно, въ Болгаріи: въ контрастѣ очень передовыхъ конституціонныхъ учрежденій и очень элементарнаго общественнаго и культурнаго строя, къ которому эти учрежденія прилагаются. Мы слишкомъ готовы оперировать аргументомъ „незрѣлости"—и слишкомъ забываемъ благородныя слова Милля, что народное представительство никогда не можетъ придти слишкомъ рано, такъ какъ оно само въ себѣ носитъ достаточно воспитательныхъ элементовъ, чтобы ускорить и регулировать политическое „созрѣваніе". Если кому-нибудь, то именно намъ слѣдовало бы обращаться съ аргументомъ „незрѣлости" особенно осторожно. Созрѣлъ или „не созрѣлъ" болгарскій народъ для своей демократической конституціи. и вообще слѣдуетъ ли предварительно запастись аттестатомъ зрѣлости, чтобы получить право на такой политическій экспериментъ, какой мы сами, т. е. русское

правительство, дали возможность совершить болгарамъ въ широкихъ размѣрахъ, и каковы практическіе результаты произведеннаго тамъ эксперимента—все это, мнѣ кажется, составляетъ вопросы чрезвычайно интересные.

Читатель увидитъ, что я нисколько не стѣснялся рисовать отрицательныя стороны болгарской политической жизни и не только не затушевывалъ слабостей и болѣзней болгарскаго парламентаризма, но, напротивъ, на нихъ обратилъ особенное вниманіе. Есть люди, о нихъ только что упоминалось, для которыхъ одинъ перечень этихъ слабостей и недостатковъ парламентаризма составляетъ уже достаточный аргументъ противъ самой идеи народнаго представительства. Я не принадлежу къ ихъ числу и не раздѣляю ихъ дѣтскихъ или старческихъ страховъ. Слабости и недостатки существуютъ во всякомъ политическомъ строѣ, но только режимъ народнаго представительства можетъ выставлять на показъ свои слабости совершенно безбоязненно, такъ какъ въ немъ же заключается и лекарство отъ этихъ недуговъ. Вотъ почему свободная критика, убійственная для иного режима,—режиму демократическаго представительства можетъ быть только полезна.

Результаты, къ которымъ привело насъ самое, надѣемся, реалистическое изображеніе болгарской политической жизни, дѣйствительно, ничѣмъ не оправдываютъ того скептицизма и высокомѣрія, о которомъ мы говорили выше. Напротивъ, внимательный читатель, можетъ быть, найдетъ, что въ короткомъ политическомъ опытѣ маленькаго родственнаго намъ балканскаго народа заключается гораздо болѣе поучительнаго для насъ самихъ, чѣмъ было поучительнаго для „братушекъ“ въ наивномъ глубокомысліи „Письма къ сербамъ“ Хомякова или менѣе извѣстномъ, но не менѣе политически-дѣтскомъ письмѣ И. Аксакова къ первому болгарскому князю. Въ самой этой перемѣнѣ роли непрошеныхъ совѣтниковъ - покровителей на роль любознательнаго наблюдателя заключается знаменательный и серьезный урокъ жизни и исторіи. Благо намъ, если мы поймемъ его смыслъ.

Нашъ очеркъ дѣлится на три части. Въ первой мы излагаемъ исторію выработки текста болгарской конституціи, въ связи съ той обстановкой, въ которой эта выработка производилась, и съ источниками, изъ которыхъ болгарскій конституціонный документъ былъ почерпнутъ. Во второй части сдѣланъ очеркъ исторіи болгарскихъ партій: ихъ первоначальнаго образованія, ихъ позднѣйшихъ раздѣленій и коалицій, ихъ роли въ политической жизни страны. Можетъ показаться, что въ этой части мы через-

чуръ удаляемся изъ области политической жизни въ область болгарской исторіи вообще. Но, помимо необходимости сообщить нѣкоторые историческіе факты, которыхъ обыкновенный читатель не можетъ знать, мы принуждены были къ этимъ отступленіямъ также и той тѣсной связью, въ которой конституціонная исторія партій стояла съ внѣшней исторіей страны, особенно въ первый періодъ политической жизни Болгаріи при первомъ князѣ. Третья часть очерка посвящена систематическому изображенію практики болгарскаго конституціонализма: отношеній между прерогативой и народовластіемъ, устройства политическихъ партій, системы выборовъ, состава народнаго собранія, практики нѣкоторыхъ основныхъ правъ и т. п.

I.

Конституція была обезпечена вновь созданному княжеству Болгарскому тѣмъ же самымъ международнымъ актомъ, который декретировалъ и самое созданіе княжества. Въ параграфахъ 4 и 5 Берлинскаго договора содержатся по этому поводу слѣдующія опредѣленія: „Собраніе нотаблей Болгаріи, которое будетъ созвано въ Тырновѣ, выработаетъ передъ избраніемъ князя Органическій Уставъ княжества. Въ мѣстностяхъ, гдѣ болгаре смѣшаны съ турецкимъ, румынскимъ, греческимъ и другими населеніями, права и интересы этихъ народностей относительно выборовъ и выработки Орг. Устава будутъ приняты во вниманіе. Въ основу публичнаго права Болгаріи будутъ положены слѣдующія распоряженія: различіе вѣры и вѣроисповѣданія не можетъ служить основаніемъ для исключенія или ограниченія кого бы то ни было во всемъ, что касается пользованія гражданскими и политическими правами, допущенія къ общественнымъ должностямъ, званіямъ и почестямъ или занятія какими бы то ни было профессіями и промыслами, въ какой бы ни было мѣстности". „Свобода и публичное отправленіе всѣхъ культовъ обезпечивается всѣмъ болгарскимъ подданнымъ и иностранцамъ" [1]).

Содержащіяся здѣсь основныя положенія развиты далѣе Британскимъ правительствомъ въ инструкціи, данной сентября 30, 1878 г. [2]) генеральному комиссару Пальгреву. „Однимъ изъ главныхъ обстоятельствъ, на которыя нужно будетъ обратить вниманіе (комиссарамъ державъ въ Константинополѣ)", говорится здѣсь,

---

[1]) Эти постановленія перешли въ текстъ Берлинскаго трактата изъ С.-Стефанскаго договора.

[2]) Turkey, № 53, 1878.

„будутъ тѣ мѣры, которыя слѣдуетъ принять для обезпеченія, чтобы собраніе нотаблей, имѣющее быть собраннымъ въ Тырновѣ, надлежащимъ образомъ представляло желанія и интересы всѣхъ классовъ населенія... и чтобы созванное такимъ образомъ собраніе пользовалось надлежащей свободой сужденія и преній и имѣло бы полную возможность изслѣдовать тѣ вопросы, которые будутъ подлежать его рѣшенію“.

Если отъ этихъ выписокъ, характеризующихъ ту международную атмосферу, которая опредѣлила характеръ и дѣятельность Тырновскаго собранія, обратимся къ внутреннему положенію дѣлъ въ княжествѣ, то увидимъ, что и здѣсь цѣлый рядъ причинъ сложился такъ, что болгарскимъ „нотаблямъ“ дана была возможность очень свободно обсудить и рѣшить въ демократическомъ духѣ вопросы о политическомъ устройствѣ ихъ новорожденнаго государства.

Прежде всего, необходимо принять въ расчетъ самое настроеніе этихъ „нотаблей“. Для большинства изъ нихъ обсужденіе болгарской конституціи было далеко не началомъ политической и національной дѣятельности. Политическая независимость Болгаріи, раздробленной Берлинскимъ конгрессомъ, была для нихъ только однимъ звеномъ—и они рѣшительно не хотѣли считать его послѣднимъ звеномъ—въ цѣпи успѣховъ, добытыхъ ихъ собственными упорными усиліями въ долгой и стойкой борьбѣ за возрожденіе болгарской народности. Предыдущимъ крупнымъ успѣхомъ этой борьбы было завоеваніе самостоятельной болгарской церкви, и всякій, кто ознакомится съ ходомъ и исходомъ болгарскаго „собора“ 1871 года въ Константинополѣ, долженъ будетъ признать, что уже тамъ, за восемь лѣтъ до Тырновскаго собранія, вполнѣ обнаружился своеобразный, можно сказать, инстинктивный, непосредственный болгарскій демократизмъ. Царьградскій соборъ 1871 года широко провелъ избирательный и демократическій принципъ мірского контроля и управленія въ самомъ устройствѣ церкви, благополучно обойдя церковные каноны и связавъ руки архіереямъ, — чтобы они не соблазнялись привычками и традиціями архіереевъ греческой церкви. Тотъ же самый духъ мы встрѣтимъ и въ Тырновскомъ собраніи. Одинаково ошибочно было бы выводить этотъ демократизмъ какъ отъ русскихъ „нигилистовъ“, такъ и отъ болгарскихъ революціонеровъ. „Нотабли“ Тырновскаго собранія не были ни „апостолами“ букурештскаго комитета, ни послѣдователями Писарева и Чернышевскаго: они въ самомъ дѣлѣ были „нотаблями“—т. е. авторитетными руководителями національно-религіозныхъ болгарскихъ

общинъ, весьма слабыми по части теоретическихъ познаній, но весьма сильными по части „народолюбія". Въ ту героическую эпоху болгарскаго возрожденія мы еще не видимъ рѣзкихъ соціальныхъ дѣленій: „нотабли" въ собственномъ смыслѣ, т. е. видные торговцы, шли во главѣ крѣпкой городской демократіи старыхъ цеховъ и были весьма вліятельными и общепризнанными вождями во всемъ, что касалось „общенароднаго дѣла". Это дѣло, поскольку вопросъ касался національно-церковной автономіи, они съ неподражаемымъ для европейца искусствомъ природныхъ дипломатовъ и левантинцевъ, съ добродушнымъ лукавствомъ и съ восточной хитростью, уже провели благополучно сквозь мели и подводные камни Стамбула и Фенера. Цанковы и Каравеловы явились въ болгарской политикѣ не болѣе, какъ учениками и подражателями дѣятельности Чомаковыхъ и Славейковыхъ въ церковномъ вопросѣ. Считать этихъ людей безсознательными орудіями въ рукахъ русскаго комиссара кн. Дондукова-Корсакова можно только по невѣдѣнію или по наивности. Послѣ Блистательной Порты и великихъ визирей—русскіе генералы и консулы были уже не страшны болгарскимъ политикамъ.

Тѣмъ не менѣе, то обстоятельство, что проектъ Тырновской конституціи обсуждался при кн. Дондуковѣ, а не при его предшественникѣ, кн. Черкасскомъ, умершемъ еще въ день заключенія Санъ-Стефанскаго перемирія,—и обсуждался при совершенно измѣнившемся международномъ положеніи, — имѣло огромное вліяніе на исходъ этого обсужденія. Вліяніе это было одинаково съ первымъ отмѣченнымъ факторомъ, т. е. съ инстинктами болгарскаго народолюбія: оба фактора одинаково благопріятствовали усиленію демократическаго элемента будущей конституціи. Кн. Дондуковъ, какъ извѣстно, самъ имѣлъ весьма опредѣленные виды на болгарскій престолъ и дѣлалъ все, чтобы заслужить себѣ широкую популярность и подготовить, такимъ образомъ, свое избраніе. Онъ держался очень опредѣленной линіи по главному вопросу, волновавшему тогда болгарскихъ патріотовъ: по вопросу о возстановленіи „цѣлокупной Болгаріи", разрушенной Берлинскимъ конгрессомъ. Вмѣстѣ съ многими офицерами русскаго оккупаціоннаго корпуса онъ не прочь былъ затянуть оккупацію дальше срока опредѣленнаго конгрессомъ и, повидимому, однимъ изъ средствъ для этой цѣли считалъ распущеніе Тырновскаго собранія,—на что одно время соглашались и радикалы изъ „нотаблей" (Каравеловъ и Славейковъ). Какъ увидимъ, болгарская осторожность и здравый смыслъ въ данномъ случаѣ побѣдили, давъ перевѣсъ умѣренному, среднему мнѣнію въ собраніи. Поло-

жительныя приказанія изъ Петербурга также скоро положили конецъ агитаціи Дондукова. Тырновскій конгрессъ принужденъ былъ примириться съ фактомъ раздробленія Болгаріи и мирно приступилъ къ выработкѣ Устава. Но, въ этой стадіи, уже установившіяся добрыя отношенія русскаго комиссара къ либеральной партіи собранія, повидимому, продолжались, что и отразилось на допущеніи полной свободы рѣшеній. Надо, впрочемъ, замѣтить, что свобода обсужденія въ будущемъ собраніи была обѣщана уже въ концѣ 1878 г.: тогдашняя газета „Марица“ уже въ это время (№ 43, 22 дек.) сообщаетъ читателямъ содержаніе будущей рѣчи Дондукова при предстоявшемъ открытіи собранія. Мы видѣли, что свобода преній находилась также и подъ международнымъ контролемъ—и формально была признана Петербургомъ. Въ виду всего этого, совершенно неосновательно предположеніе, будто Дондуковъ далъ волю либераламъ собранія только тогда, когда его собственная кандидатура была устранена Петербургскимъ правительствомъ, и что его цѣлью при этомъ было — испортить положеніе будущему князю. Сторонники этого мнѣнія ссылаются на разницу между первоначальнымъ—будто бы консервативнымъ—проектомъ конституціи и тѣмъ окончательнымъ—радикальнымъ — характеромъ, какой приняла конституція послѣ обсужденія проекта въ собраніи. Дѣйствительно, какъ увидимъ, разница между проектомъ и принятымъ текстомъ конституціи есть— и довольно большая; но не смотря на всю важность внесенныхъ собраніемъ поправокъ, необходимо признать, что уже первоначальный проектъ былъ сравнительно либераленъ—настолько либераленъ, что вызвалъ рѣшительныя возраженія болгарскихъ консерваторовъ. Этотъ первоначальный характеръ русскаго проекта является—наряду съ настроеніемъ нотаблей и поддержкой Дондукова—третьимъ элементомъ, который обезпечилъ Болгаріи демократическую конституцію.

Припомнимъ опять общее положеніе дѣлъ въ моментъ созыва Тырновскаго собранія. Европейская комиссія въ это самое время выработывала Органическій Уставъ для Восточной Румеліи. Въ самомъ началѣ 1879 г. извѣстія о содержаніи этого устава появились въ болгарскихъ газетахъ. Общее раздраженіе противъ самаго факта отдѣленія Восточной Румеліи сказалось и на отношеніи къ Уставу, встрѣченному очень враждебно. Русскій уставъ для Болгаріи, подготовлявшійся въ это же время (осенью 1878 г.), въ общемъ мнѣніи противопоставлялся Румелійскому уставу, какъ болѣе либеральный. Въ № 46 „Марицы“ читаемъ, напримѣръ, слѣдующую выдержку изъ „Русской Правды“. Рус-

ское правительство, по мнѣнію газеты, хочетъ показать своей конституціей, что оно стоитъ за свободу и прогрессъ, между тѣмъ какъ Англія поддерживаетъ деспотизмъ и угнетеніе. Въ виду аргумента, будто Болгарія не доросла до настоящей конституціи, русское правительство хотѣло опровергнуть фактически „нелѣпость того предразсудка", что „народы на низшей ступени культуры должны пройти черезъ какое то чистилище, чтобы войти въ рай западно-европейскихъ учрежденій". Мѣстные русскіе дѣятели, работавшіе въ канцеляріи Дондукова, должны были особенно быть проникнуты этимъ чувствомъ соревнованія съ европейской комиссіей, что и отразилось на ихъ работѣ. Но кромѣ непосредственнаго желанія — удовлетворить ожиданіямъ болгарскаго общественнаго мнѣнія, русскіе составители проекта несомнѣнно руководились и тѣмъ соображеніемъ, которое высказалъ очень умѣренный болгаринъ Тодоръ Икономовъ, въ слѣдующемъ замѣчаніи: „Такъ какъ князь можетъ быть избранъ изъ лицъ инороднаго происхожденія и даже неправославнаго исповѣданія, то княжеская власть непремѣнно должна быть ограничена такой конституціей, которая обезпечивала бы интересы страны самымъ полнымъ и положительнымъ образомъ". Какъ увидимъ, даже часть консервативныхъ возраженій противъ демократизма конституціи сводилась къ тому, что черезчуръ демократическія учрежденія не могутъ представить достаточно надежнаго противовѣса волѣ князя.

Отсюда, конечно, еще далеко до того „макіавелизма", который иногда приписывается учредителямъ болгарской конституціи по поводу ихъ мѣръ въ пользу народовластія. Но нельзя отрицать, что идея воспользоваться широтой народныхъ правъ противъ князя, въ случаѣ, если онъ окажется слишкомъ самостоятельнымъ, существовала уже въ это время у русскихъ дипломатовъ [1]). Эта идея могла предрасположить ихъ заранѣе въ пользу либеральнаго проекта и еще болѣе либеральныхъ измѣненій его въ собраніи „нотаблей".

Наконецъ, послѣднее обстоятельство, которое естественно объясняетъ либерализмъ конституціоннаго проекта и его дальнѣйшихъ измѣненій, заключается въ томъ готовомъ матеріалѣ, изъ котораго черпали составители проекта и возражатели противъ него. Конституція болгарскаго княжества явилась послѣдней въ ряду балканскихъ конституцій, и естественно было искать

[1]) Ср. прямое заявленіе ген. Соболева, что „конституція была введена, чтобы не отдавать Болгаріи въ неограниченное управленіе нѣмецкому князю".

для нея прецедентовъ и образцовъ въ политическомъ устройствѣ другихъ государствъ полуострова. Такая идея казалась достаточно славянофильской, чтобы обезпечить себѣ сочувствіе въ руководящихъ сферахъ; а въ своемъ примѣненіи эта мысль казалась достаточно передовой, чтобы удовлетворить всѣ желанія мѣстнаго общественнаго мнѣнія. По мѣрѣ того, какъ выяснялся матеріалъ, изъ котораго предстояло соорудить болгарское государственное зданіе, туманныя идеи народнаго „самоуправленія“ въ славянофильскомъ вкусѣ сами собой уступили мѣсто лучшимъ продуктамъ европейской государственной мудрости: и подъ прикрытіемъ и при содѣйствіи всѣхъ вышеуказанныхъ благопріятствующихъ обстоятельствъ болгарская конституція явилась однимъ изъ самыхъ передовыхъ документовъ европейскаго государственнаго права.

Предшествующими ей балканскими конституціями были: греческая 1864 г., румынская 1866 г. и сербская 1869 г. Основнымъ источникомъ для всѣхъ трехъ послужила бельгійская конституція, одна изъ самыхъ передовыхъ въ Европѣ. По отношенію къ этому основному образцу — румынская конституція стоитъ всего ближе, сохраняя и текстъ и порядокъ статей; греческая конституція уходитъ впередъ, а сербская остается позади. Характерное для бельгійской конституціи ученіе объ основныхъ правахъ сохраняется при этомъ въ болѣе или менѣе полномъ видѣ во всѣхъ подражаніяхъ. Но греческая конституція идетъ дальше по двумъ кореннымъ вопросамъ—объ избирательномъ правѣ и о двухпалатной системѣ: именно Греція смѣло принимаетъ одну камеру и всеобщее избирательное право. Наоборотъ, сербская конституція вводитъ по обоимъ этимъ пунктамъ гораздо большія ограниченія, чѣмъ сама бельгійская конституція, допуская, рядомъ съ депутатами, избранными по цензу, также и депутатовъ, назначенныхъ государемъ.

Предупреждая наше дальнѣйшее изложеніе, скажемъ теперь же, что наибольшая умѣренность составителей проекта болгарской конституціи проявилась въ томъ, что они выбрали основнымъ источникомъ — текстъ именно *сербской* конституціи, тогда какъ наибольшая крайность „нигилистовъ“ Тырновскаго собранія состояла въ томъ, что они предпочитали порядки *греческой* конституціи или, по крайней мѣрѣ, старались вернуть проектъ къ первоначальному тексту *бельгійской*, для чего заимствовали соотвѣтствующія постановленія или прямо изъ бельгійскаго текста, или изъ соотвѣтствующихъ параграфовъ румынской конституціи—или, можетъ быть, даже и изъ соотвѣтственнаго текста ру-

мелійскаго устава. Выдать полученный такимъ образомъ результатъ за что то совсѣмъ небывалое и невиданное по демагогической дерзости—можно было, опять таки, только по невѣдѣнію и предубѣжденію.

Подготовительная работа по составленію проекта производилась въ канцеляріи кн. Дондукова уже въ 1878 г. Лѣтомъ этого года нѣкимъ г. Юзефовичемъ былъ приготовленъ переводъ на русскій языкъ сербской конституціи 1869 г. съ параллельными выписками изъ румынской. Сравнивая окончательный русскій проектъ съ этой работой, можно замѣтить, что вся работа первоначальныхъ составителей сводилась къ переписыванію въ проектъ—соотвѣтственныхъ статей перевода,—иногда въ легкой перефразировкѣ. Но этимъ дѣло не ограничилось. Составители, во-первыхъ, обратились съ вопросами по поводу скомпилированнаго ими проекта къ выдающимся болгарамъ. Отвѣтъ (м. б. одинъ изъ отвѣтовъ) на такое обращеніе напечатанъ въ посмертныхъ „Мемуарахъ" Т. Икономова (стр. 99—103). Нѣкоторые изъ совѣтовъ Икономова приняты составителями проекта: но вообще въ его указаніяхъ уже „вѣетъ духъ" того „разумнаго консерватизма", съ которымъ онъ и его группа потомъ выступили въ собраніи Духъ русскаго проекта (т. е. сербской конституціи) либеральнѣе. Второй стадіей въ исторіи русскаго проекта была отсылка его Дондуковымъ въ Петербургъ на усмотрѣніе Государя. Въ этой стадіи проектъ разсматривался и измѣнялся особой комиссіей кн. Урусова, въ составѣ товарища этого послѣдняго (по II отд. Собственной Е. В. Канцеляріи), ст. секр. Бруна, вице-директора азіатскаго департамента д. с. с. Мельникова и проф. Градовскаго. Послѣдній, впрочемъ, снялъ съ себя нравственную отвѣтственность въ обсужденіи проекта, подавъ особое мнѣніе, въ которомъ заявлялъ, что будучи весьма мало знакомъ съ бытомъ и положеніемъ Болгаріи, считаетъ себя совершенно некомпетентнымъ въ рѣшеніи вопроса, какая форма правленія и организація требуются условіями народной жизни въ этой странѣ [1]). Другіе члены комиссіи тоже, повидимому, отнеслись къ своей задачѣ совершенно формально. Единственными измѣненіями, которыя, можно предполагать, были сдѣланы въ Петербургѣ, было внесеніе параграфовъ о православной вѣрѣ, соотвѣтствующихъ русскимъ основнымъ законамъ.

Вернувшись изъ Петербурга въ концѣ января съ этими незначительными исправленіями и съ одобреніемъ Императора, про-

---

[1]) Матвѣевъ, „Болгарія послѣ Берлинскаго конгресса", Спб. 1887.

ектъ былъ немедленно переведенъ на болгарскій языкъ и незадолго до открытія Тырновскаго собранія напечатанъ въ Софіи. Подробнѣе объ его содержаніи мы будемъ говорить по поводу преній въ Великомъ Тырновскомъ собраніи.

Составъ этого собранія былъ намѣченъ уже въ концѣ 1878 г. Выраженіе „нотабли“ оставляло полный просторъ для опредѣленія того способа, какимъ будутъ приглашены народные представители. Просторъ этотъ былъ нѣсколько стѣсненъ, однако, ревнивымъ вниманіемъ англійской дипломатіи (см. выше, инструкція Пальгреву). Какъ бы то ни было, рѣшеніе было въ русскихъ рукахъ: и представитель русскаго комиссара Лукьяновъ былъ фактически правъ, когда заявилъ собранію, претендовавшему на право провѣрки выборовъ,—что въ немъ имѣютъ право присутствовать тѣ, за кѣмъ это право признано кн. Дондуковымъ-Корсаковымъ. Послѣдній же допустилъ въ собраніе депутатовъ четырехъ категорій. Большая часть, именно 118 изъ 231 приглашены были въ Тырново на основаніи занимаемыхъ ими должностей: сюда именно относятся 11 митрополитовъ, муфтій и раввинъ; два члена суда высшей инстанціи; 5 предсѣдателей губернскихъ судовъ (по числу губерній), 3 предсѣдателя губернскихъ совѣтовъ; 1 предсѣдатель коммерческаго суда; 94 предсѣдателя окружныхъ совѣтовъ, окружныхъ судовъ и городскихъ совѣтовъ. Второе мѣсто по численности принадлежало депутатамъ, выбраннымъ отъ 32 округовъ, по одному представителю на каждыя 10.000 душъ населенія. Третья группа состояла изъ 3 депутатовъ отъ учрежденій и обществъ (просвѣтительно-благотворительныхъ) и наконецъ четвертая—21 членъ явились по назначенію комиссара: категорія, которою Дондуковъ имѣлъ въ виду воспользоваться, чтобы дать мѣсто въ собраніи представителямъ отъ мусульманъ. Но помимо 11 назначенныхъ изъ турокъ, въ этой категоріи оказываются и такіе видные представители болгарства, какъ П. Славейковъ и Г. Волковичъ. Вообще говоря, не смотря на далеко недемократическій способъ составленія собранія, въ него попалъ весь цвѣтъ болгарской интеллигенціи: всѣ лица, сколько-нибудь выдвинувшіяся своей общественной дѣятельностью въ предыдущее время, были выбраны или назначены членами Тырновскаго Великаго собранія.

Компетенція собранія была опредѣлена совершенно точно Берлинскимъ трактатомъ: оно должно было свободно обсудить Органическій Уставъ и подготовить избраніе князя. Тѣмъ не менѣе, какъ по вопросу о компетенціи, такъ и по вопросу о составѣ, собраніе обнаружило сильныя стремленія къ самостоятель-

ности. Оно сдѣлало попытку провѣрить законность выборовъ и пробовало удержать за собой права выбора „предметовъ“ для обсужденія. Въ виду, однако, рѣшительныхъ заявленій Лукьянова, собраніе принуждено было ограничиться констатированіемъ своего несомнѣннаго права—обсуждать будущее устройство княжества *внѣ* зависимости отъ представленнаго на обсужденіе собранія проекта. Мало по малу оно присвоило себѣ и другое право: по предметамъ второстепеннаго значенія постановлять рѣшенія, которыя хотя и были записаны лишь въ протоколъ, получали тѣмъ не менѣе силу одинаковую съ постановленіями введенными въ конституцію. Вообще незнакомое съ тонкостями государственнаго права собраніе безнадежно смѣшивало свою учредительную функцію съ законодательной, которая казалась ему верхомъ всякаго права и власти.

Но центральнымъ предметомъ, около котораго сосредоточилась борьба за болѣе полный составъ и за болѣе обширную компетенцію, былъ вопросъ о „цѣлокупной Болгаріи“. Многіе депутаты заявляли, что въ виду неполноты представительства (т. е. отсутствія депутатовъ отъ Румеліи, Македоніи, Тырна и Брезника) и въ виду невозможности обсудить вопросъ о способахъ возстановленія цѣлости политическаго тѣла Болгаріи—они не могутъ приступить къ обсужденію устава. Внѣ залы засѣданій, въ помѣщеніи училища при церкви св. Николы, стали собираться особыя, неофиціальныя собранія, пополненныя многими румелійскими и нѣсколькими македонскими депутатами: и они постановляли рѣшенія, которыя считали обязательными для офиціальнаго собранія. Такимъ образомъ, нашло свое выраженіе то настроеніе, о которомъ мы упоминали выше и которое ярко отражается во всѣхъ документахъ и матеріалахъ того времени. Въ „Марицѣ“ отъ 21 января (т. е. передъ самымъ открытіемъ собранія) это настроеніе характеризуется слѣдующимъ образомъ. „Младоболгарская партія“, по словамъ газеты, объявляетъ, что только „необоримая сила“ можетъ заставить болгаръ подчиниться Берлинскому трактату. Эта партія увѣряетъ, что у нихъ уже есть 30.000 чел. мѣстной военной организаціи и что они рѣшились защищать единство Болгаріи и Румеліи противъ всѣхъ, исключая подавляющей военной власти Европы. Эта партія совѣтуетъ (Каравеловъ призналъ этотъ фактъ въ самомъ собраніи) немедленно отсрочить собраніе, если представители Румеліи не будутъ допущены присутствовать на открытіи засѣданій. Они увѣряютъ—аргументъ хорошо выбранный для болгарина—что Болгарія между Дунаемъ и Балканами слишкомъ бѣдна, чтобы поддержи-

вать князя съ его дворцомъ, министровъ и весь правительственный механизмъ. Эта партія состоитъ изъ образованной части народа и въ дѣйствіяхъ своихъ гораздо откровеннѣе, чѣмъ „чиновники“ и вообще тѣ, кто составляютъ другую партію“.

Мы, дѣйствительно, присутствуемъ здѣсь при зарожденіи первыхъ болгарскихъ партій, почему я и долженъ былъ остановиться на всемъ этомъ эпизодѣ. Каравеловъ, Славейковъ, Цанковъ—всѣ, кто говорилъ горячія и задорныя патріотическія рѣчи,—съ этого момента открыто составляютъ центръ „либеральной“ партіи; напротивъ, Грековъ, Стоиловъ, Икономовъ—люди, совѣтовавшіе собранію благоразуміе—такъ же открыто составляютъ центръ „консервативной“ партіи. Огромное большинство собранія позволяетъ себя увлечь „либераламъ“ въ собраніяхъ у св. Николы, но возвращается къ голосу разсудка въ офиціальныхъ засѣданіяхъ. У всѣхъ точно гора спадаетъ съ плечъ, когда Лукьяновъ напоминаетъ, что собраніе некомпетентно рѣшать вопросъ о „цѣлокупной Болгаріи“. Вожди и дипломаты собранія спѣшатъ представить это напоминаніе, какъ запрещеніе, — какъ полное вето. Снявъ съ себя, такимъ образомъ, нравственную отвѣтственность передъ неосвобожденными братьями, собраніе успокаивается и переходитъ, наконецъ, къ обсужденію устава. Но совершившееся раздѣленіе уже не сглаживается: напротивъ, самыя бурныя сцены, полный разгаръ страстей—еще впереди: расколъ закрѣпляется и становится непоправимымъ при обсужденіи коренныхъ вопросовъ будущей конституціи [1]).

Разногласіе обнаруживается уже по самому первому вопросу: какимъ порядкомъ разсматривать русскій проектъ конституціи. „Ученые“ люди въ собраніи рекомендуютъ выбрать комиссію, которая разсмотрѣла бы проектъ въ его цѣломъ, установила бы основные принципы будущаго устройства и изъ нихъ развила бы свой контръ-проектъ. Вѣрное своей солидности, собраніе выбираетъ „ученыхъ людей“ въ пятнадцатичленную комиссію. Но старые „родолюбцы“, какъ Славейковъ, боятся отвлеченныхъ теорій молодыхъ адвокатовъ и предпочитаютъ всенародное обсужденіе реальныхъ нуждъ. Каравеловъ умышленно отказывается отъ выбора въ комиссію, приготовляясь заранѣе раскритиковать ея

[1]) Вопросъ о происхожденіи и соціальномъ матеріалѣ первыхъ болгарскихъ партій дебатировался въ болгарской литературѣ между соціалистами и ихъ противниками (см. „Новое Время“, год. II, кн. 1: Политическитѣ партиитѣ въ България отъ *Радева* (1898) и отвѣтъ г. Янко Саказова г. В. Минцесу въ „День“, 1896, IV година 2, статья подъ заглавіемъ „Професорската наука и проф. шарлатания“). Но серьезнаго изученія вопроса не было представлено.

работу. И собраніе — пока еще нейтральное — скоро пойдетъ за испытанными народолюбцами, за своими старыми „даскалами“, не смущаясь ихъ мнимымъ „нигилизмомъ“—и откажетъ въ своемъ довѣріи „ученымъ людямъ“, находящимся въ подозрительной близости съ богачами—„чорбаджіями“.

Когда пятнадцатичленная комиссія представила собранію свой докладъ, Каравеловъ, не входя въ подробный разборъ его, нѣсколькими рѣзкими фразами забраковалъ работу комиссіи. Собраніе рѣшило разсматривать непосредственно проектъ устава по статьямъ, игнорируя докладъ комиссіи. Впрочемъ, цѣлый рядъ поправокъ, предложенныхъ комиссіей въ ея докладѣ, былъ при этомъ почленномъ обсужденіи внесенъ отдѣльными членами комиссіи и принятъ собраніемъ.

Первыя главы проекта, слѣдовавшаго порядку сербской конституціи, не вызвали особыхъ возраженій въ собраніи. Параграфъ о территоріи и о положеніи князя (главы I—VIII) въ общемъ были приняты такъ, какъ предложили составители проекта. Между прочимъ, опредѣленія конституціи о положеніи князя дали тоже поводъ обвинять составителей проекта въ „макіавелизмѣ“; утверждалось, именно, что конституція нарочно оставила права князя неопредѣленными—и фактически очень широкими,—чтобы создать, въ случаѣ надобности, коллизію между ними и правами народныхъ представителей. Ниже мы вернемся къ вопросу о прерогативѣ князя, но уже теперь замѣтимъ, что обвиненія основаны на недоразумѣніи и на недостаточномъ знакомствѣ съ источниками болгарской конституціи. Постановка вопроса о князѣ въ болгарской конституціи совершенно такая же, какъ въ бельгійской конституціи и другихъ заимствованныхъ изъ нея: если въ нихъ и есть „макіавелизмъ“, то лишь какъ историческій продуктъ развитія европейскаго конституціоннаго права, а никакъ не спеціальный результатъ злоумышленности составителей болгарской конституціи. Ни одна изъ этихъ конституцій не содержитъ опредѣленныхъ постановленій относительно обязанности государя держаться т. наз. „системы кабинета“: система эта создана не закономъ, а конституціонной практикой и составляетъ своего рода конституціонную этику, тѣмъ болѣе обязательную, чѣмъ выше политическое развитіе страны.

Измѣненія, внесенныя собраніемъ въ эту часть проекта, немногочисленны, но очень характерны. Тырновскіе представители очень ревниво отнеслись ко всему, что напоминало зависимое положеніе Болгаріи, и постарались подчеркнуть національную самостоятельность страны. Въ самомъ заглавіи терминъ „уставъ“,

они замѣнили терминомъ „конституція“. Выраженіе, что Болгарія „находится въ вассальныхъ отношеніяхъ къ Блистательной Портѣ“ было вычеркнуто; къ государственному гербу, проектированному уже русскимъ проектомъ, прибавлено болгарское трехцвѣтное народное знамя; родственники будущаго князя исключены изъ перечня лицъ, имѣющихъ право быть избираемыми въ регенты; русскій терминъ „губернія“ замѣненъ болгарскимъ „окружіе“ (въ параграфѣ о дѣленіи территоріи). Другія измѣненія, тоже характерныя, состояли въ ограниченіи права престолонаслѣдія мужскимъ и при томъ лишь прямымъ нисходящимъ потомствомъ князя. Право князя выбирать себѣ наслѣдника, существующее въ бельгійской и румынской конституціяхъ, выброшено было уже составителями проекта. Вѣроятно, Тырновскіе представители не замѣтили, что право князя вести международныя отношенія было ограничено, примѣнительно къ положенію Болгаріи, одними только „особыми соглашеніями по *дѣламъ управленія страны*, требующими участія и содѣйствія сосѣднихъ державъ“. Государственная практика Болгаріи, во всякомъ случаѣ, этимъ ограниченіемъ никогда не стѣснялась—и едва ли даже часто вспоминала о его существованіи. За то много споровъ возбудило опредѣленіе цивильнаго листа князя, который, послѣ долгихъ преній, былъ уменьшенъ съ милліона до 600.000 франковъ. Постановленіе проекта, что князь будетъ надѣленъ землями изъ государственныхъ имуществъ княжества, собраніе единодушно и рѣшительно отвергло.

Слѣдующій отдѣлъ проекта „о вѣрѣ“ удовлетворилъ требованіе Берлинскаго трактата, признавъ свободу вѣроисповѣданія—но въ предѣлахъ „существующихъ законовъ“—и самоуправленіе иновѣрческихъ религіозныхъ общинъ, но, опять таки, въ предѣлахъ законовъ и „подъ высшимъ надзоромъ надлежащаго министра“. По счастью, „существующіе законы“ оказались въ Болгаріи не противорѣчащими свободѣ вѣроисповѣданія, а иновѣрческія общины, т. е. греки, турки, цыгане, евреи—если и не всегда чувствовали себя хорошо подъ охраной болгарскихъ законовъ, то причиной этого былъ, во всякомъ случаѣ, не вѣроисповѣдный вопросъ. Принявъ эти пункты проекта въ предложенной русскими формѣ, Тырновскіе представители за то потратили много усилій на опредѣленіе положенія собственной церкви. Вслѣдствіи раздробленія Болгаріи на Берлинскомъ конгрессѣ, національная роль церкви, какъ представительницы единства болгарской націи, далеко не была сыграна съ учрежденіемъ княжества. Трудность заключалась теперь въ томъ, чтобы подчеркнуть

единство церкви, не подчиняя въ тоже время церковную организацію освобожденной болгарской области — тому устройству церкви, которое должно было сохраниться въ мѣстностяхъ, оставшихся подъ турецкой зависимостью. Задачу эту тырновскіе представители разрѣшили блестяще, признавъ св. синодъ высшей духовной властью болгарской церкви въ ея цѣломъ, и фактически сохранивъ представительство этого высшаго авторитета въ турецкихъ областяхъ—за „экзархомъ“ и его свѣтскими совѣтниками. Полученная изъ столицы Румеліи (Филиппполя) телеграмма привѣтствовала рѣшеніе собранія, какъ формальное провозглашеніе принципа „нераздѣльности болгарскаго народа“, и этимъ подчеркнула національное значенія постановленія.

Слѣдующая глава X „о законахъ“, довольно неудачно выдѣленная въ одно цѣлое, опредѣляла права народнаго представительства относительно законодательства, а также и (§ 17) экстренное право князя, въ случаѣ „опасности внѣшней и внутренней“— „издавать постановленія и дѣлать распоряженія, которыя имѣютъ силу наравнѣ съ закономъ“ — до ближайшаго слѣдующаго народнаго собранія. Вмѣстѣ съ этой послѣдней вставкой, цѣликомъ взятой изъ сербской конституціи и встрѣтившей лишь робкія и плохо обоснованныя возраженія, вся глава была принята почти безъ всякихъ измѣненій, какъ и слѣдующая маленькая глава о „государственныхъ имуществахъ“. Гораздо смѣлѣе распорядилось собраніе со слѣдующей главой проекта „о гражданахъ“, заключавшей тотъ отдѣлъ объ основныхъ правахъ, который въ бельгійской и румынской конституціяхъ стоялъ на первомъ мѣстѣ. Повидимому, около этого времени въ собраніи окончательно сплотилось большинство, руководимое Каравеловымъ, который мало по малу превратился въ безсмѣннаго предсѣдателя собранія, замѣнивъ фактически какъ престарѣлаго Антима, официальнаго предсѣдателя, такъ и своего болѣе умѣреннаго коллегу—подпредсѣдателя, Тодора Икономова. Сторонники Каравелова собирались въ частныя засѣданія на его квартирѣ, и намѣченныя тамъ предложенія вносились затѣмъ въ засѣданія отъ имени отдѣльныхъ членовъ. Повидимому, и содержаніе, и порядокъ большей части поправокъ внушены были текстомъ бельгійской и заимствованныхъ отъ нея балканскихъ конституцій: цѣль поправокъ, такимъ образомъ, заключалась въ возстановленіи пробѣловъ и умолчаній русскаго проекта—и сербской конституціи—сравнительно съ ихъ болѣе либеральнымъ первоисточникомъ и другими балканскими копіями.

Очень характерны для болгарскаго демократизма уже пер-

выя измѣненія, предложенныя М. Балабановымъ, очевидно, подъ вліяніемъ текста румынской конституціи. Послѣ постановленія, что „раздѣленіе на сословія въ Болгаріи не допускается", этотъ— очень умѣренный—депутатъ [1]) предложилъ вставить: „титулы благородства и другія отличія, а равно и ордена въ болгарскомъ княжествѣ не допускаются". Послѣ преній собраніе согласилось сдѣлать одну уступку: „князю предоставляется право учредить одинъ знакъ отличія исключительно для военныхъ за дѣйствительно совершенные ими подвиги во время войны". Съ тѣхъ поръ настроеніе сильно измѣнилось въ Болгаріи: чиновники свободно разгуливаютъ въ орденахъ „за гражданскія заслуги", и только-что приведенная статья во время Стамбулова (1893) замѣнена въ конституціи другой: „князь имѣетъ право раздавать ордена". Времена болгарскихъ цинцинатовъ прошли, и новое поколѣніе съ улыбкой прочтетъ разсужденія Балабанова: „если хотимъ изъ Балканскаго полуострова создать вторую Бельгію, блестящихъ мундировъ допускать не слѣдуетъ", орденовъ же „не слѣдуетъ ни давать, ни получать, потому что отъ нихъ порождается неравенство въ гражданахъ".

На основаніи греческой конституціи тотъ же Балабановъ, предложилъ вставить и слѣдующую статью: „Торговля людьми не допускается въ Болгарскомъ княжествѣ. Всякій рабъ, какого бы вѣроисповѣданія, пола и племени онъ ни былъ, вступая на территорію болгарскаго княжества, становится свободнымъ". „Такой параграфъ—говорилъ депутатъ — будетъ честью для нашей конституціи".

Болѣе конкретное значеніе имѣла дальнѣйшая вставка, предложенная тѣмъ же депутатомъ, на основаніи румынской и сербской конституцій: „Никто не можетъ быть подвергнутъ наказанію, неустановленному въ законахъ: пытки и конфискаціи имуществъ воспрещаются". Однако, слѣдующая (76) статья, пріостанавливающая постановленія конституціи о неприкосновенности личности и жилища „въ виду событій, грозящихъ нарушеніемъ общественной безопасности", была принята въ томъ видѣ, какъ предложена русскимъ проектомъ.

Долгія пренія возбудила статья объ обязательности всеобщаго обученія, въ которой было возстановлено опущенное русскимъ проектомъ постановленіе (бельг. и рум. к.) относительно „безплатности обученія". Но такъ какъ недоразумѣнія собранія

[1]) Марко Балабановъ постоянно колебался между либерализмомъ и консерватизмомъ, но въ рѣшительныя минуты обыкновенно примыкалъ къ болѣе консервативнымъ группамъ.

были тутъ, главнымъ образомъ, техническія и послѣдующимъ ходомъ дѣла не оправдались, то мы перейдемъ прямо къ слѣдующей статьѣ о свободѣ печати. Русскій текстъ статьи былъ: „печать свободна подъ условіемъ отвѣтственности за злоупотребленія, на основаніи особаго закона". Собраніе очень единодушно возстало противъ такой формулировки, какъ слишкомъ „эластической" и неопредѣленной. „Слово: злоупотребленіе, говорили они, не имѣетъ никакого юридическаго значенія", а „особый законъ" еще неизвѣстно, какой будетъ принятъ. По предложенію д-ра Странскаго принятъ былъ, вмѣсто русскаго, текстъ статьи, взятой прямо изъ бельгійской конституціи: „Печать свободна. Никакой цензуры не допускается и никакого залога не требуется отъ авторовъ, издателей и типографщиковъ. Если авторъ извѣстенъ и находится въ княжествѣ, то издатель, типографщикъ и распространитель не могутъ быть подвергаемы преслѣдованію" [1]).

Однако, принятіе пункта въ этой редакціи вызвало дополнительное предложеніе относительно духовной цензуры, внесенное митроп. Мелетіемъ и подписанное десятью членами: „сочиненія духовнаго и догматическаго содержанія, Св. Писаніе и богослужебныя книги могутъ быть печатаемы и распространяемы только послѣ предварительнаго одобренія Св. Сѵнода".

Внесенное предложеніе вызвало горячіе споры. Слово „догматическій" представлялось депутатамъ слишкомъ неопредѣленнымъ. „Сегодня вы запретите богословское сочиненіе, завтра философское, а послѣзавтра и до физики доберетесь", говорилъ Каравеловъ. „Я могу указать сочиненія, которыя запрещались тамъ, гдѣ существуетъ цензура,—только потому, что написаны свѣтскими лицами". „Покажите мнѣ русскія сочиненія догматическаго содержанія, которыя бы были напечатаны безъ воли Сѵнода", спрашивалъ съ своей стороны высокопреосвященный Григорій. — „Гдѣ есть цензура, возражалъ Каравеловъ, тамъ развивается атеизмъ и происходятъ революціи, а гдѣ нѣтъ цензуры, люди религіознѣе. Я могу вамъ доказать, что цензура была однимъ изъ главныхъ факторовъ, произведшихъ француз-

[1]) Позднѣйшіе комментаторы замѣтили ошибку, допущенную Странскимъ въ переводѣ: именно, союзъ *и*, употребленный вмѣсто *или* французскаго текста (между „типографщикъ" и „распространитель") подвергалъ отвѣтственности лицъ перечисленныхъ трехъ категорій—одновременно, тогда какъ бельгійскій текстъ, при юридическомъ толкованіи, сводится къ преслѣдованію „по каскадамъ" т. е. въ порядкѣ постепенности, въ какой они названы,—отвѣтственность переходитъ отъ одного къ другому: отвѣчаетъ *или* издатель, *или* типографщикъ, *или* распространитель.

скую революцію". Духовенство, однако же, не сдавалось,—даже когда собраніе отвергнуло ихъ предложеніе. Положеніе сдѣлалось напряженнымъ: за кулисами собранія произведено было давленіе на депутатовъ со стороны русскихъ представителей. Тогда Цанковъ возобновилъ свое предложеніе, прошедшее незамѣченнымъ въ жару спора — чтобы подвергать духовной цензурѣ только книги, предназначенныя для употребленія въ церквахъ и учебники по Закону Божію для православныхъ. Это предложеніе и было принято, въ видѣ особой статьи конституціи.

Дальнѣйшая статья русскаго проекта устанавливаетъ право собраній и митинговъ. За этой статьей, цѣликомъ заимствованной изъ бельгійской и румынской конституцій, въ обѣихъ послѣднихъ слѣдуетъ пропущенная проектомъ статья о правѣ союзовъ. Эту послѣднюю статью депутатъ Молловъ и предложилъ прибавить къ проекту, въ формѣ: „болгарскіе граждане имѣютъ право составлять дружества безъ всякаго предварительнаго разрѣшенія [1]). На прямой вопросъ Стоилова, какія дружества здѣсь разумѣются, Молловъ отвѣчалъ, что „дружества, противныя интересамъ государства и общественному порядку, исключаются". Собраніе приняло предложеніе Моллова безъ этого поясненія, что вызвало письменный протестъ десяти духовныхъ и семи свѣтскихъ членовъ собранія, а также сильный шумъ въ газетахъ, объявлявшихъ собраніе сборищемъ нигилистовъ и коммунистовъ. Толки эти произвели сильное впечатлѣніе и вызвали съ русской стороны „совѣты умѣренности". Дѣйствительно, при окончательномъ чтеніи текста конституціи—тогда же, когда Цанковъ ввелъ въ текстъ упомянутую выше уступку относительно духовной цензуры, введена была и въ статью о дружествахъ оговорка: „если только цѣль и средства этихъ дружествъ не приносятъ вреда государственному и общественному порядку, религіи и добрымъ нравамъ".

Послѣдній параграфъ отдѣла объ основныхъ правахъ былъ тоже урѣзанъ въ русскомъ проектѣ сравнительно съ текстомъ бельгійской и румынской конституціи, и по предложенію того же Моллова также былъ возстановленъ, при чемъ неточный переводъ Моллова далъ этому параграфу даже болѣе широкое значеніе, чѣмъ онъ имѣлъ въ оригиналѣ. Рѣчь идетъ о правѣ

---

[1] Послѣдній терминъ представляетъ важную практическую неточность перевода: въ бельгійской конст. говорится о всякой „превентивной мѣрѣ",— а не только о „предварительномъ разрѣшеніи",—т. е. вопросъ ставится шире и общѣе.

петицій. Бельгійскій и румынскій тексты устанавливаютъ, что петиціи могутъ быть подписаны однимъ или нѣсколькими лицами, но могутъ говорить только отъ имени подписавшихъ ихъ лицъ, и что только надлежащимъ образомъ установленныя *учрежденія* могутъ обращаться съ *коллективными* петиціями. Русскій проектъ (вслѣдъ за сербской конституціей) оставлялъ право петицій *только* за отдѣльными лицами, противополагая имъ „учрежденія и общества", которымъ разрѣшалось просить лишь „относительно предметовъ, входящихъ, по закону, въ кругъ ихъ дѣятельности". Формула Моллова, принятая собраніемъ, была: „каждый болгарскій подданный имѣетъ право подавать надлежащимъ властямъ прошенія, подписанныя однимъ и нѣсколькими лицами (коллективно). Учрежденія, установленныя по закону, имѣютъ право подавать прошенія черезъ своихъ представителей". Послѣдняя фраза, конечно, теряла въ переводѣ всякій опредѣленный смыслъ, послѣ того какъ терминъ „коллективный" былъ отнесенъ къ петиціямъ нѣсколькихъ лицъ, вмѣсто петицій „учрежденій", какъ стояло въ оригиналѣ.

Мы теперь подошли къ главѣ „о народномъ представительствѣ", по поводу которой консервативное меньшинство дало генеральное сраженіе послѣдователямъ Цанкова и Каравелова; и проигравъ его, стало и къ собранію, и къ выработанной имъ конституціи въ отношенія рѣзко враждебныя. Какъ увидимъ, этотъ разрывъ повелъ за собой очень важныя послѣдствія для конституціонной жизни страны.

Русскій проектъ въ этомъ случаѣ, какъ и вообще, близко держался текста сербской конституціи, но измѣнилъ ее,—какъ увидимъ, въ консервативномъ смыслѣ—по вопросу о выборахъ въ собраніе. Главныя черты устройства народнаго представительства были проектированы слѣдующія: 1) народное собраніе (обыкновенное и великое), составленное по тому же образцу, какъ Тырновское собраніе, т. е., кромѣ выбранныхъ депутатовъ,—изъ *назначенныхъ* и изъ представителей *по должности*. 2) Народное собраніе лишено было права законодательной иниціативы. 3) Наконецъ, въ качествѣ *совѣщательнаго и кодификаціоннаго* учрежденія для подготовки законопроектовъ и для разсмотрѣнія нѣкоторыхъ судебныхъ и финансовыхъ дѣлъ въ высшей инстанціи—учреждался государственный совѣтъ. Докладъ пятнадцатичленной комиссіи, забракованный собраніемъ, предлагалъ измѣнить первую черту проекта въ болѣе либеральномъ смыслѣ, составивъ собраніе изъ *однихъ* только выборныхъ членовъ (но выбранныхъ путемъ *двустепенныхъ* выборовъ, избирателями съ имуществен-

нымъ и образовательнымъ *цензомъ*). Члены комиссіи непрочь были также дать участіе членамъ собранія въ законодательной инициативѣ. Но по третьему вопросу о государственномъ совѣтѣ—они не удовлетворялись русскимъ предложеніемъ и настаивали на превращеніи совѣта въ настоящую *верхнюю палату*, составленную изъ назначенныхъ пожизненно княземъ 10—15 членовъ, и 9 представителей высшаго духовенства, магистратуры и ученаго сословія. По этому то послѣднему пункту—о двухкамерной системѣ—и разгорѣлась главная борьба между собраніемъ и членами отвергнутой имъ комиссіи.

Важнѣйшимъ ораторомъ со стороны комиссіи выступилъ принципіальный защитникъ системы двухъ палатъ и главный теоретикъ консервативной группы, Т. И. Икономовъ. Въ своей длинной рѣчи онъ развилъ обычныя доказательства въ пользу второй камеры: необходимость устойчивости, послѣдовательности, всесторонности и безпартійности законодательства: преимущество имѣть посредствующее учрежденіе между княземъ и народнымъ представительствомъ, чтобы смягчать и устранять конфликты между ними: наконецъ, примѣръ большинства другихъ конституціонныхъ странъ. Но ораторъ указалъ также на мѣстныя условія, дѣлавшія, по его мнѣнію, учрежденіе сената необходимымъ въ Болгаріи,—и сдѣлалъ это въ такой формѣ, которая не могла не задѣть за живое членовъ собранія. „Не будемъ скрывать отъ себя, говорилъ онъ, что элементовъ для устроенія и укрѣпленія у насъ слишкомъ мало и что по воспитанію мы скорѣе пріучены разрушать, а не созидать. Если къ этому прибавить слабую умственную подготовку тѣхъ изъ насъ, которые могутъ быть членами будущихъ нашихъ народныхъ собраній, и необдуманное увлеченіе всякой новой идеей, то станетъ очевидно, что такое народное собраніе не удержится отъ увлеченій, отъ поспѣшныхъ и одностороннихъ рѣшеній. Большинство собранія будетъ состоять, съ одной стороны, изъ горячей молодежи, съ другой, изъ самодовольныхъ горожанъ—представителей цеховъ [1]). Молодежь будетъ увлекать, а остальные послѣдуютъ за ней по невѣдѣнію или добродушію... При нашемъ упорствѣ...

[1]) Въ этихъ послѣднихъ словахъ достаточно ярко подчеркнута соціальная подкладка партій Тырн. собранія. „Народъ", шедшій за своими демократическими вождями (учителями и публицистами),—это были, главнымъ образомъ, представители городской демократіи цеховъ („еснафовъ"), тогда какъ небольшая кучка консерваторовъ состояла изъ „чорбаджійскаго" элемента—бывшихъ турецкихъ чиновниковъ, адвокатовъ и крупныхъ торговцевъ—пытавшихся, какъ увидимъ, опереться на совершенно еще незатронутую борьбой крестьянскую массу.

дѣло неизбѣжно дойдетъ до столкновенія между законодательной и исполнительной властью, и страна подвергнется потрясеніямъ"...

Собраніе почувствовало намекъ на себя и обидѣлось. Рядъ ораторовъ выступилъ на защиту „народа". „Цѣлый свѣтъ знаетъ,— говорилъ Стояновъ,—что все, что имѣетъ нашъ народъ, онъ добылъ себѣ самъ, кромѣ свободы, которою онъ обязанъ царю-освободителю. Если есть у насъ училища, народъ самъ ихъ устроилъ и поддерживаетъ; если есть національная церковь, самъ народъ добылъ ее, а не архіереи и другія личности. Было и единство, которое Берлинскій трактатъ разрушилъ и котораго, опять-таки, самъ народъ добьется". „Итакъ, нельзя говорить, что мы умѣемъ только разрушать". „Обидно для цѣлаго народа,—говорилъ главный ораторъ по вопросу, Славейковъ, — согласиться съ такимъ предвзятымъ мнѣніемъ о полной его неспособности и некомпетентности въ рѣшеніи народныхъ дѣлъ и признать способными и компетентными только нѣкоторыхъ привиллегированныхъ лицъ... Нѣтъ больше глупости, какъ считать себя умнѣе всѣхъ и претендовать на руководство другими. Какъ бы ни были умны и образованы единичные руководители, они скорѣе могутъ заблудиться, ошибиться и напутать, чѣмъ зрѣло обдуманное общее или народное мнѣніе. Поэтому то руководители, нужные въ единоначаліи, излишни тамъ, гдѣ цѣлый народъ принимается думать о своей судьбѣ, гдѣ много умовъ составляютъ одно мнѣніе. И, увѣряю васъ, гораздо лучше и вѣрнѣе думаетъ самъ за себя народъ, который несетъ тяжести и понимаетъ, гдѣ его обираютъ, чѣмъ могутъ думать за него лица привиллегированныя, которыя часто при доброй волѣ и при полномъ желаніи быть полезными, иной разъ чешутъ его тамъ, гдѣ и не свербитъ. Оставьте народу самому искать лекарства отъ своихъ болѣзней, и будьте увѣрены, что онъ скорѣе найдетъ ихъ и сумѣетъ употребить въ дѣло... Имѣйте, господа, побольше вѣры въ народъ, въ его благоразуміе; вглядитесь въ него получше, изучите положительнѣе его качества и свойства,—и будьте увѣрены, вы составите лучшее мнѣніе о немъ и скорѣе положитесь на него, чѣмъ на неумѣстныхъ и ненужныхъ избранныхъ людей. ...Вы боитесь горячихъ головъ въ камерѣ—и стараетесь создать государство въ государствѣ— царство стариковъ. Химерическій страхъ и безцѣльныя мѣры! Чтобы бояться тамъ, гдѣ нѣтъ страха, нужно не знать народа, а прибѣгать къ подобнымъ мѣрамъ—значитъ не знать человѣчества. Не забудьте, что Викторъ Гюго въ восемьдесятъ лѣтъ— самый буйный между депутатами французской палаты. Основа-

тельнѣе было бы бояться, что палата будетъ наводнена адвокатами „скакальцами“ [1])—самыми безпокойными людьми въ мірѣ, которые всего больше шумятъ въ собраніи, чтобы сбить съ толку общественное мнѣніе. Но, къ счастью, у насъ еще такихъ немного“...

Здѣсь Славейковъ былъ прерванъ. Грековъ, Стоиловъ—главные противники — были именно адвокатами и они подхватили личный намекъ. Начевичъ крикнулъ: „Что дѣлаетъ предсѣдатель? насъ ругать начали: пусть приметъ мѣры!“. Среди общихъ криковъ: „долой предсѣдателя“, „пусть ораторъ продолжаетъ“—Каравеловъ закрылъ засѣданіе на нѣсколько минутъ, въ теченіе которыхъ большинство сторонниковъ двухкамерной системы демонстративно покинуло залу засѣданій. По возобновленіи засѣданія Славейковъ кончилъ свою рѣчь—самую длинную, какую онъ когда-либо произносилъ—при громѣ рукоплесканій. Собраніе рѣшило, вопреки протесту Грекова, что употребленный защитниками двухъ палатъ пріемъ обструкціи—путемъ удаленія изъ засѣданія—есть „не парламентаризмъ, а деспотизмъ“, и большинствомъ отвергнуло предложеніе о сенатѣ. Это дало главный поводъ отдѣлившемуся меньшинству представить тотъ протестъ противъ дальнѣйшихъ рѣшеній собранія, а также и противъ рѣшеній о духовной цензурѣ и о свободѣ союзовъ,—о которомъ мы упоминали выше.

Мы остановились на безыскусственной рѣчи Славейкова и на всемъ этомъ эпизодѣ, потому что то и другое ярко характеризуетъ болгарскій демократизмъ и даетъ ключъ ко многимъ послѣдующимъ событіямъ. Это былъ моментъ, когда консерваторы—„адвокаты“ готовы были искать конституціонныхъ гарантій и противовѣсовъ, а либералы, въ лицѣ Славейкова, заявляли, что гораздо легче народу прямо, безъ всякихъ посредниковъ, столковаться съ княземъ—„отцомъ“ и составить, такимъ образомъ, „сильное и крѣпкое правительство“. Вѣра въ „народъ“ опиралась еще тогда на свѣжія преданія національной борьбы, и „еснафы“—мелкая городская буржуазія—смѣло шли за „буйными головами“, какъ Каравеловъ, разъ имъ покровительствовалъ такой испытанный боецъ, какъ Славейковъ. Эти люди боялись только одного: довѣриться „привилегированнымъ“ интеллигентамъ такого типа, какъ Стоиловъ и Грековъ, въ умственномъ аристократизмѣ которыхъ они инстинктивно чувствовали прене-

[1]) Слово „скакальцы“ содержало также намекъ на бессарабское происхожденіе Грекова.

бреженіе къ „народу“, еще болѣе,—хитрость дѣльцовъ, готовыхъ поживиться насчетъ народнаго кармана при устройствѣ новаго режима. Таковъ смыслъ горячихъ рѣчей Славейкова и полнаго сочувствія имъ со стороны собранія.

Возвращаемся къ обсужденію проекта народнаго представительства. На очереди стоялъ одинъ изъ самыхъ важныхъ пунктовъ—объ избирательномъ правѣ. Русскій проектъ въ данномъ случаѣ измѣнилъ правилу — переписывать статьи изъ сербской конституціи, и ввелъ для выборовъ въ обыкновенное народное собраніе тотъ же порядокъ, который былъ примѣненъ для выбора депутатовъ Тырновскаго великаго собранія. Въ составъ обыкновеннаго народнаго собранія должна была входить половина митрополитовъ и управляющихъ экзархіями, половина предсѣдателей и членовъ суда высшей инстанціи, половина предсѣдателей судовъ окружныхъ, губернскихъ и коммерческихъ; депутаты въ количествѣ по одному на каждые 10.000 населенія, выбранные прямой подачей голосовъ; наконецъ, лица, назначенныя княземъ, въ количествѣ одного на двухъ (по серб. конституціи на трехъ) представителей остальныхъ категорій. Въ великомъ собраніи должно было засѣдать двойное количество депутатовъ. Собраніе единодушно возстало противъ такого порядка назначенія депутатовъ. „Если мы хотимъ, чтобы дѣйствія собранія уважались, необходимо, чтобы представители избирались исключительно народомъ“, говорилъ одинъ депутатъ. „Правда, предсѣдатели городскихъ и окружныхъ совѣтовъ тоже лица выборныя,—говорилъ другой,—но они выбраны на особенную должность, они могутъ быть хорошими администраторами, но плохими представителями“. Въ результатѣ, собраніе почти безъ споровъ приняло предложеніе, внесенное 17-ю членами взамѣнъ русскаго параграфа. „Обыкновенное народное собраніе состоитъ изъ депутатовъ, избранныхъ прямой подачей голосовъ по одному на 10.000 жителей обоего пола [1]). Депутаты избираются на три года (первоначально предложено было четыре [2]) Право быть избирателями принадлежитъ всѣмъ болгарскимъ гражданамъ, достигшимъ 21 года и пользующимся гражданскими и политическими правами. Избираемыми могутъ быть всѣ болгарскіе граждане, пользующіеся гражданскими и политическими правами, которые имѣютъ больше 30 лѣтъ (первоначально предложено 25) и грамотны“.

Такимъ образомъ, Тырновскіе представители не захотѣли

[1]) Впослѣдствіи измѣнено на 20.000.
[2]) Съ 1893—на пять лѣтъ.

увѣковѣчить тотъ порядокъ, которымъ они сами были призваны. Они ввели всеобщее избирательное право—доставшееся Болгаріи еще легче, чѣмъ однокамерная система — исключительно благодаря той свободѣ рѣшеній, какая обезпечена была Великому собранію Берлинскимъ конгрессомъ и инструкціями русскаго правительства своему коммиссару.

Далѣе собраніе отвергло статью проекта (взятую изъ серб. конституціи), по которой предсѣдатель и вице-предсѣдатель собранія должны были назначаться княземъ изъ шести кандидатовъ, представленныхъ ему собраніемъ. Измѣнены также сербскія статьи объ исключительномъ правѣ князя вносить законопроекты; право законодательной иниціативы признано и за собраніемъ съ тѣмъ, чтобы вносимые депутатами законопроекты были подписаны четвертью присутствующихъ депутатовъ (распоряженіе совершенно оригинальное). Собраніе ввело также въ число своихъ функцій— право назначать слѣдственныя комиссіи по управленію. Осторожность собранія выразилась также и въ томъ, что въ статьяхъ о правѣ князя, въ исключительныхъ случаяхъ, дѣлать чрезвычайные займы, собраніе возстановило максимальныя цифры, имѣвшіяся въ сербскомъ текстѣ, но выпущенныя въ русскомъ, и при томъ уменьшило эти максимумы дозволенныхъ князю экстренныхъ займовъ вчетверо и кредитовъ—вдвое (милліонъ и 300.000 франковъ, вмѣсто 200.000 и 30.000 червонцевъ). Собраніе, характернымъ образомъ, обнаружило бережливость и по отношенію къ собственному времени, опредѣливъ для обычной сессіи два мѣсяца въ году, и выбравъ ихъ такъ, чтобы не мѣшать сельскимъ работамъ (15 окт.—15 дек.). Изъ экономіи оно сократило предложенное число министерствъ съ семи на шесть. Наконецъ, оно рѣшительно отвергнуло предложенное проектомъ учрежденіе государственнаго совѣта, приведя противъ него тѣ же возраженія, какія имѣло противъ верхней палаты. Государственный совѣтъ, говорили нѣкоторые депутаты, есть суррогатъ народнаго представительства,—и тамъ, гдѣ есть это представительство,—онъ излишняя роскошь. Функціи государственнаго совѣта были распредѣлены между народнымъ собраніемъ и совѣтомъ министровъ.

Послѣдняя характерная поправка, сдѣланная собраніемъ въ русскомъ проектѣ, касается вопроса о пересмотрѣ конституціи. Русская статья (оригинальная) гласила: „настоящій уставъ имѣетъ силу и дѣйствіе въ теченіе пяти лѣтъ, по истеченіи которыхъ онъ имѣетъ быть пересмотрѣнъ (Великимъ собраніемъ)“. Противъ этого предложенія высказались одинаково сторонники самыхъ

противоположныхъ мнѣній: одни, потому что находили излишнимъ гарантировать такимъ образомъ неприкосновенность конституціи отъ измѣненій, какія могутъ понадобиться немедленно; другіе— потому что находили и такую гарантію недостаточной — и даже опасной, такъ какъ она обязывала во что бы то ни стало—и, можетъ быть, безъ всякой надобности, черезъ пять лѣтъ пересмотрѣть конституцію. Характернымъ образомъ, и тѣ и другіе, въ своей политической наивности, были одинаково далеки отъ мысли, что конституціи предстоитъ какая-либо иная опасность, кромѣ перемѣнчивости „народной“ воли: гарантировать же конституцію противъ воли народа казалось не либеральнымъ. „Если мы свободолюбивы, такъ будемъ и послѣдовательны“, говорилъ одинъ ораторъ. „Неудивительно, если при первомъ обсужденіи мы допустили какія-нибудь ошибки: нельзя же запретить будущему собранію перемѣнить, по законной нуждѣ, тотъ или другой параграфъ“. „Съ другой стороны, говорилъ тотъ же ораторъ (Помяновъ, докладчикъ пятнадцатичленной комиссіи) нельзя обязать народъ непремѣнно измѣнить конституцію черезъ пять лѣтъ; это было бы деспотизмомъ“. Противъ назначенія срока высказался и Цанковъ; и только Каравеловъ, по своему обыкновенію, бросилъ собранію отрывочную и энигматическую фразу, которой на этотъ разъ суждено было оказаться пророческой: „въ такомъ случаѣ можетъ случиться, что конституція будетъ уничтожена, прежде чѣмъ ее введутъ въ дѣйствіе“ [1]). Закрывая, 16 апрѣля 1879 г., Тырновское собраніе, кн. Дондуковъ говорилъ, между прочимъ: „Неизбѣжныя недоразумѣнія—впрочемъ, весьма естественныя, при поспѣшности новаго дѣла и важности задачи,—ни на минуту не поколебали, однако, постояннаго моего къ вамъ довѣрія и той вѣры, которую всегда питалъ я въ нравственный и политическій смыслъ родного намъ болгарскаго народа. Послѣднія и окончательныя рѣшенія ваши по вопросамъ органическаго устава, подавшимъ, среди самаго собранія, поводъ къ недоразумѣніямъ (Дондуковъ разумѣетъ уступки, сдѣланныя большинствомъ по вопросамъ о духовной цензурѣ и свободѣ союзовъ) должны были окончательно разсѣять сомнѣнія недоброжелателей вашихъ и устранить всѣ доводы къ обвиненію васъ въ незрѣлости или неподготовленности къ предоставленной вамъ свободной политической жизни... Будущее покажетъ, насколько составленная вами конституція соот-

[1]) Собраніе, очевидно, этой возможности не боялось и не предвидѣло; но оно могло инстинктивно чувствовать опасность всякаго *формальнаго* обязательства—черезъ короткій срокъ пяти лѣтъ снова поставить подъ вопросъ весь государственный строй только что созданнаго княжества.

вѣтствуетъ дѣйствительнымъ потребностямъ страны и служитъ выраженіемъ истинныхъ стремленій болгарскаго народа; горячее и искреннее побужденіе, руководившее патріотизмомъ вашимъ, я увѣренъ, въ томъ состоитъ, чтобы новая конституція послужила оплотомъ благоразумной свободы и законности". Императоръ Александръ II, въ прокламаціи 11 апрѣля, напутствовалъ новую конституцію слѣдующими благожелательными словами: „выработавъ органическій уставъ объ управленіи княжествомъ, вы положили основу вашего внутренняго устройства и удержали для себя значительную часть участія въ дѣлахъ этого управленія. Я не сомнѣваюсь, что вы сумѣете усвоить себѣ начала, положенныя въ основу устава и употребите ихъ съ пользою для вашего развитія".

Если въ этихъ словахъ императора и его комиссара и проглядываетъ нѣкоторое опасеніе за судьбу провозглашенныхъ болгарской конституціей началъ, то опасеніе это направлено въ сторону, совершенно обратную той, съ которой опасность, дѣйствительно, угрожала. Враги „благоразумной свободы и законности" оказались не въ рядахъ болгарской демократіи, а въ правительственномъ лагерѣ.

II.

Первымъ дѣломъ вновь избраннаго князя Александра Баттенберга было спросить гессенскихъ юристовъ, какъ они думаютъ о болгарской конституціи. Какъ говорятъ, гессенскіе юристы высказались въ томъ смыслѣ, что съ этой конституціей управлять нельзя или очень трудно. Едва ли юристы болѣе демократическихъ странъ, англійскіе, американскіе или швейцарскіе, согласились бы съ кабинетными представителями государственной мудрости великаго герцогства гессенскаго. Но что уже совершенно несомнѣнно, это то, что всякій современный болгарскій министръ посмѣется надъ рѣшительнымъ приговоромъ нѣмецкихъ ученыхъ. Правда, болгарскій министръ сдѣлаетъ это потому, что послѣ двадцатипятилѣтняго опыта онъ научился слишкомъ мало бояться болгарской демократіи, тогда какъ германскіе юристы боялись ея слишкомъ много. Но какъ бы то ни было, болгарская конституція справила только что свой четвертьвѣковой юбилей; и ея принципы, какъ они ни далеки отъ дѣйствительнаго примѣненія, уже сыграли, по крайней мѣрѣ, ту великую и важную роль, что изъяли вопросъ о формѣ правленія изъ программы оппозиціонной борьбы, и сосредоточили эту

борьбу на вопросѣ о практическомъ примѣненіи принциповъ, оффиціально признаваемыхъ всѣми. При томъ горячемъ темпераментѣ, съ какимъ ведется политическая борьба въ маленькихъ государствахъ Балканскаго полуострова,—это услуга немаловажная, и значеніе ея станетъ особенно ясно, если сравнимъ пріемы и размѣры болгарской оппозиціонной борьбы съ тѣмъ, что происходило и происходитъ въ сосѣднемъ славянскомъ королевствѣ. До тѣхъ поръ, пока болгаре не потеряютъ вѣры въ жизнеспособность великихъ принциповъ, положенныхъ ими самими въ основу ихъ конституціи, цѣлью ихъ политической борьбы останется не государственный переворотъ, а развитіе политическаго самосознанія народа въ рамкахъ данныхъ, существующихъ политическихъ учрежденій. Не будетъ слишкомъ смѣлымъ съ моей стороны сказать, что въ настоящее время въ Болгаріи нѣтъ такого безумца, который бы рѣшился пожертвовать этой выгодой какой бы то ни было политической доктринѣ. Но такіе безумцы были въ политическомъ прошломъ Болгаріи, и, какъ это ни странно, ослѣпленными отвлеченной доктриной противниками болгарской конституціи оказались на первый разъ болгарскіе консерваторы. Они, пользуясь образными выраженіями Славейкова, „страшились тамъ, гдѣ не было страха и пытались чесать народъ тамъ, гдѣ не свербѣло“.

Помимо гессенскихъ юристовъ, князь Александръ не имѣлъ иныхъ довѣренныхъ лицъ для рѣшенія вопроса, какъ управлять княжествомъ,—кромѣ болгарскихъ консерваторовъ. К. Стоиловъ, одинъ изъ членовъ этой небольшой кучки, сдѣлался приближеннымъ лицомъ князя съ первыхъ дней его княженія,—еще раньше чѣмъ Александръ прибылъ въ княжество. Стоиловъ говорилъ на иностранныхъ языкахъ также, какъ и другіе члены кучки: они къ тому же были образованными юристами, а Александръ не понималъ ни слова по болгарски и не имѣлъ никакого понятія о политикѣ—и никакихъ способностей къ ней.

Были еще на лицо русскіе совѣтники—и при томъ ихъ совѣты, особенно въ началѣ, было обязательно исполнять. Но самая эта обязательность дѣлала князя недовѣрчивымъ и ревнивымъ къ ихъ вліянію въ странѣ; а, кромѣ того, русскіе совѣтники вовсе не были согласны другъ съ другомъ и подавали діаметрально противоположные совѣты. Изъ круга чиновниковъ министерства иностранныхъ дѣлъ обыкновенно шли совѣты консервативные, а изъ среды представителей военнаго вѣдомства—совѣты либеральные. Одни, если не подчинялись, то по необходимости сообразовались съ мнѣніями Каткова; другіе руководились

мнѣніями Милютина. Можно даже сказать, что если среди самихъ болгаръ такъ скоро и рѣзко раздѣлились фракціи консервативная и либеральная, то именно благодаря русскимъ вліяніямъ и русской политической терминологіи. Въ кругу именно *русскихъ* дипломатовъ, жившихъ въ болгарской столицѣ и покровительствовавшихъ „консерваторамъ“, нечесанный Петко Каравеловъ и его партія получили кличку „нигилистовъ“, такъ мало подходившую къ болгарскимъ патріотамъ—„родолюбцамъ“. И, съ другой стороны, несомнѣнно, именно *русскіе* же дѣятели, но только придерживавшіеся другихъ политическихъ взглядовъ, поддерживали болгарскихъ радикаловъ въ идеяхъ политическаго демократизма, вынесенныхъ нѣкоторыми изъ послѣднихъ прямо изъ русскихъ учебныхъ заведеній или изъ русской литературы: изъ Московскаго университета или изъ Петербургскихъ журналовъ.

Мы имѣемъ любопытный источникъ, дающій возможность прослѣдить, какъ всѣ эти элементы будущей политической жизни отразились въ умѣ князя и его придворнаго кружка. Я говорю о книгѣ Головина. Эта книга имѣетъ цѣлью представить апоѳеозу князя; но мѣстами превращается, независимо отъ воли автора, въ самый жестокій обвинительный актъ. По мѣрѣ того, какъ авторъ подробнѣйшимъ образомъ каталогизируетъ всѣ крупныя обиды и мелкіе уколы самолюбія, испытанные княземъ со стороны русскихъ уже при первыхъ шагахъ его въ княжествѣ, мы видимъ какъ слагается это настроеніе раздраженія и болѣзненной недовѣрчивости, которое уже заранѣе лишаетъ придворный кружокъ всякой перспективы и всякаго чувства мѣры въ ихъ опасеніяхъ, подозрѣніяхъ и поступкахъ. Въ этой атмосферѣ слагается легенда о томъ, что кн. Дондуковъ умышленно испортилъ конституцію, какъ только узналъ о неудачѣ собственной кандидатуры — испортилъ для того, чтобы сдѣлать пребываніе князя въ Болгаріи невозможнымъ. Русскіе оскорбляютъ князя; русскіе же стоятъ позади всѣхъ этихъ худо воспитанныхъ либераловъ, сторонящихся отъ двора, не говорящихъ на иностранныхъ языкахъ и объясняющихся съ княземъ черезъ переводчика. И среди всѣхъ этихъ таинственныхъ и невидимыхъ опасностей, густымъ туманомъ окружающихъ государственный корабль князя, одна только твердая опорная точка—это приближенный кружекъ консерваторовъ, и среди нихъ одинъ голосъ сирены—Стоилова—твердо указывающій кораблю его путь — путь къ подводному камню отмѣны конституціи и „преврата“, на которомъ ему суждено разбиться.

Князь Александръ началъ свою конституціонную практику

съ того, что принялъ совѣтъ Шепелева, русскаго военнаго атташе, составить свой первый кабинетъ изъ вождей обѣихъ враждующихъ партій, — именно Грекова, Цанкова и Каравелова. Совѣтъ игнорировалъ—не только конституціонные принципы, но и болгарскую психологію. Цанковъ и Каравеловъ, зная уже по Тырновскому собранію силу своего вліянія, отказались войти въ одно министерство съ человѣкомъ, который уже въ этомъ собраніи, правильно или неправильно, составилъ себѣ репутацію измѣнника народнымъ интересамъ и человѣка запятнаннаго (см. напр., газету „Българскій Левъ"). Такимъ образомъ, первый шагъ былъ и первой неудачей. Тогда князь назначилъ безцвѣтное министерство Бурмова—съ консервативной окраской. Въ тѣ идиллическія времена болгарскіе министры еще не умѣли „дѣлать" выборовъ, а Бурмовъ еще ухудшилъ свое положеніе тѣмъ, что отставилъ много чиновниковъ за ихъ приверженность къ либеральной партіи. Всѣ они еще усилили то настроеніе, которое и безъ того было сильно въ народѣ — и которое даже еще нельзя назвать „оппозиціоннымъ", такъ какъ „народъ" еще не зналъ, что избранное имъ большинство можетъ оказаться въ оппозиціи, а не у власти. Выборы дали всего 30 консервативныхъ депутатовъ изъ 170 представителей. Въ своемъ отвѣтѣ на тронную рѣчь либеральное большинство выразило порицаніе министерству Бурмова.

Во всемъ этомъ князь усмотрѣлъ только доказательство своего уже сформировавшагося мнѣнія, что съ Тырновской конституціей ему управлять невозможно. На его несчастіе, русское правительство дало ему новый совѣтъ — распустить первую выбранную болгарскимъ народомъ палату. Оно думало только попугать такимъ образомъ болгарскихъ либераловъ; на дѣлѣ оно только насильственно положило конецъ медовому мѣсяцу болгарской конституціонной идилліи. Болгарскіе либералы — это былъ тогда весь болгарскій „народъ". Стоиловскій кружокъ это чувствовалъ; поэтому, не рѣшаясь еще выступить отъ своего имени, „камарилья Стоилова" (выраженіе Т. Икономова) рѣшилась выставить впередъ митрополита Климента, имѣвшаго шансы повліять на народъ своимъ духовнымъ саномъ, и Т. Икономова, хотя и примкнувшаго къ консерваторамъ въ Тырновскомъ собраніи, но уже тогда старавшагося быть безпристрастнымъ и стоять внѣ партій. Икономовъ записалъ въ своихъ мемуарахъ, что только опасеніе, какъ бы князь не нарушилъ конституціи, заставило его принять портфель министра внутреннихъ дѣлъ. Онъ началъ съ заявленія, что пойдетъ по пути „чистаго и пол-

наго конституціонализма и полнѣйшей законности“ и будетъ „соблюдать свято и ненарушимо принятые народнымъ собраніемъ законы“. „Потомъ я узналъ, — прибавляетъ Икономовъ, — что князю и его антуражу это не понравилось“. Дѣйствительно, князь поѣхалъ въ Петербургъ, на 25-лѣтній юбилей Александра II, съ рѣшеніемъ—добиться русской санкціи на отмѣну конституціи. На этотъ разъ онъ не добился своего: на совѣщаніи министровъ Д. Милютинъ посовѣтовалъ князю, прежде чѣмъ мѣнять конституцію, попробовать управлять съ либералами. Совѣтъ былъ такъ естественъ, что возражать было трудно, и болгарскому князю оставалось подчиниться.

Икономовъ, между тѣмъ, на новыхъ выборахъ „держался корректно и нейтрально“. Послѣдствіемъ было то, что консерваторы провели еще меньше сторонниковъ, чѣмъ въ первую палату. Министерство Климента оказалось въ еще большемъ меньшинствѣ, чѣмъ министерство Бурмова, и князь назначилъ министрами ненавистныхъ ему „либераловъ“: Цанкова и Каравелова.

Это былъ одинъ изъ самыхъ важныхъ моментовъ въ конституціонной жизни страны. Либеральная партія имѣла теперь ту власть, на которую она имѣла право по своему исключительному вліянію въ странѣ. Въ то время она не была даже „партіей“: она была еще, какъ мы сказали,—„народомъ“, т. е. народъ не отдѣлялъ ее отъ себя—точно также какъ это было и въ предыдущемъ фазисѣ—церковной борьбы—которой либералы были обязаны своимъ вліяніемъ. Положеніе было въ высшей степени благопріятное для либераловъ, но и чрезвычайно деликатное. Чтобы закрѣпить его и воспользоваться имъ вполнѣ, нужны были большіе государственные таланты—или большая политическая опытность. Ни того, ни другого, на несчастіе Болгаріи, у нея тогда не оказалось на лицо.

Въ собраніи вожаки партіи имѣли огромное большинство: оппозиція, послѣ кассированія нѣсколькихъ выборовъ, сохранила не болѣе 30 мѣстъ (изъ общаго числа 157 депутатовъ). Внѣ палаты, какъ только что сказано, партія пользовалась огромнымъ сочувствіемъ въ народѣ. Но это сочувствіе приняло теперь форму ожиданій, которыхъ удовлетворить не могло никакое правительство, что и привело, въ результатѣ, къ неизбѣжному разочарованію. Крестьянство повсемѣстно надѣялось, что не будетъ больше никакихъ податей: изъ источниковъ столь различныхъ, какъ мемуары Икономова, депеши англійскаго консула и статьи консервативнаго „Българскаго Гласа“, мы узнаемъ, что въ этой надеждѣ поддерживали крестьянъ и сами сторонники Каравелова.

„Идея, что собраніе уничтожитъ подати, говорится въ „Българскй Гласъ“ (1881, № 5), была такъ распространена и пустила такіе глубокіе корни, что большая часть кметовъ даже не распредѣлили податей между населеніемъ, а денегъ уже собранныхъ, не вносили въ казначейство“. Затѣмъ, масса земель, покинутыхъ турецкими владѣльцами во время войны, была захвачена христіанскимъ населеніемъ, и новые владѣльцы были увѣрены, что земли останутся за ними безвозмездно.

Къ этимъ трудностямъ, неизбѣжнымъ для *всякаго* правительства, присоединились такія же трудности въ самой палатѣ. Большинство было послушное, но оно было крайне неопытно въ вопросахъ законодательства и парламентской тактики,—и по свойственной болгарамъ недовѣрчивости, оно тѣмъ съ большей настойчивостью и упорствомъ препиралось по самымъ ничтожнымъ мелочамъ и цѣплялось за формальности, „какъ слѣпой за палку“, по живописному выраженію Славейкова. Пренія страшно затягивались при этихъ условіяхъ,—но, надо отдать справедливость депутатамъ: это все же были дѣловыя пренія, и собраніе въ теченіе двухъ своихъ сессій (мартъ—іюнь и ноябрь—декабрь) успѣло обсудить не менѣе 47 законопроектовъ, между которыми были и такіе основные, какъ избирательный законъ, устройство администраціи, суда, финансовъ и т. д.

Нельзя не признать, что ко всѣмъ этимъ трудностямъ положенія либеральная партія прибавила трудности, созданныя ея собственными ошибками—и что именно послѣднія имѣли роковое значеніе для партіи.

Первой ошибкой было, что, въ то время какъ предстояло еще закрѣпить въ общемъ сознаніи права, признанныя за народомъ Тырновскимъ Великимъ собраніемъ, и, такимъ образомъ, наполнить живымъ содержаніемъ широкія рамки и формулы конституціи—вожаки партіи рѣшили, что этихъ правъ недостаточно, что эти рамки слишкомъ узки и что конституція должна быть измѣнена въ смыслѣ еще большаго демократизма. Офиціозный органъ „Независимость“ въ первыхъ же своихъ нумерахъ развилъ теорію, практическое значеніе которой сводилось къ отрицанію Тырновской конституціи [1]). По этой теоріи, одинаково противо-

[1]) Сравнивая собственныя печатныя статьи Каравелова о конституціонныхъ вопросахъ съ этими статьями „Независимости“, нельзя не придти къ заключенію, что развивавшіяся въ послѣднихъ статьяхъ теоріи принадлежали не самому Каравелову, а наиболѣе радикальнымъ элементамъ его партіи, по отношенію къ которымъ онъ не рѣшался высказываться опредѣленно и, такимъ образомъ, находился въ извѣстной зависимости отъ нихъ.

рѣчившей и буквѣ, и смыслу Тырновской конституціи, „законодательная власть принадлежитъ народному собранію“: „всѣ другія власти существуютъ въ Болгаріи единственно какъ простыё исполнители закона“. Для осуществленія этой теоріи на практикѣ—остается только исключить изъ конституціи параграфы, которые противорѣчатъ этому толкованію. Князь не долженъ имѣть права откладывать и распускать собраніе; собраніе должно само собираться въ опредѣленный день (какъ принято бельгійской конституціей). Далѣе, „вмѣсто теперешняго назначенія министровъ княземъ, съ возможностью для нихъ сопротивляться, когда захотятъ, законной власти,—и съ перспективой, въ концѣ концовъ, подчиниться все-таки народной волѣ,—вмѣсто такой безполезной борьбы, надо не только удалить изъ конституціи опредѣленія, которыя позволяютъ такое сопротивленіе народной волѣ, но и ввести въ конституцію опредѣленіе, по которому министры избираются и назначаются народнымъ собраніемъ... Обыкновенное народное собраніе въ каждой сессіи, кромѣ бюджета и другихъ законодательныхъ работъ, могло бы регулярно пересматривать составъ министерства, избирать новыхъ министровъ или подтверждать старыхъ“. Эта оригинальная система—избирать министровъ, какъ община избираетъ своихъ кметовъ, была дополнена затѣмъ проектомъ о періодическихъ пересмотрахъ конституціи. Великое собраніе должно собираться для этой цѣли каждые 3—5 лѣтъ, „чтобы пересматривать, измѣнять и дополнять конституцію, контролировать дѣятельность обыкновенныхъ народныхъ собраній и обсуждать особенно важные вопросы“... „Всегда полезно—почаще пересматривать конституцію и усовершенствовать ее частыми измѣненіями и дополненіями“. Нѣсколько мѣсяцевъ спустя, „Независимости“ пришлось защищать неприкосновенность Тырновской конституціи отъ посягательствъ князя; но для себя „народъ“ не хотѣлъ признавать никакихъ ограниченій. Традиція общиннаго контроля и самоуправленія дѣлала болгарскую демократію болѣе воспріимчивой къ идеямъ референдума и прямого народнаго законодательства, чѣмъ къ идеямъ о прерогативѣ и равновѣсіи властей. „Народъ“ хотѣлъ держать на учетѣ министровъ, какъ сельскихъ старостъ.

Приложеніе идей и привычекъ мѣстнаго демократизма началось еще ранѣе, чѣмъ можно было расчитывать осуществить проектированныя „Независимостью“ измѣненія въ конституціи. По конституціи князь назначалъ чиновниковъ и былъ начальникомъ войскъ. „Независимость“ въ своей програмной статьѣ заявила, что она принимаетъ принципъ „выборнаго начала въ адми-

нистраціи“ и не признаетъ регулярной арміи. „Народъ долженъ осуществлять право управленія черезъ своихъ избранниковъ: пусть самъ народъ выбираетъ и назначаетъ административные органы“... „Намъ нужны сознательные борцы за осуществленіе идей всенароднаго освобожденія и соединенія и обороны отъ внѣшней опасности,—а не дисциплированныя куклы для парада. Кромѣ того, исторія намъ показываетъ, что часто войска съ казарменной дисциплиной употреблялись властолюбцами для стѣсненія и уничтоженія внутренней свободы“. Въ болѣе или менѣе прикрытой формѣ, эти тенденціи обнаруживались и въ рѣшеніяхъ собранія. Русскій военный министръ, генералъ Эрнротъ, согласился внести законопроектъ о народномъ ополченіи, успокоивъ князя, что изъ этого все равно ничего не выйдетъ. Но когда законъ былъ проведенъ, молодой депутатъ Стамбуловъ добился отъ собранія полумилліоннаго кредита на народную гвардію—какъ „гарантію народной свободы и безопасности“, довольно откровенно заявивъ при этомъ, что расходъ въ полмилліона на болгарскія народныя четы дастъ въ свое время возможность уменьшить на 5 милліоновъ бюджетъ военнаго министерства на то, что „Независимость“ называла „куклами для парада“, обученными русской дисциплинѣ.

Подобныя приготовительныя мѣры для торжества „народныхъ правъ“ не могли не дать новой пищи для подозрѣній и опасеній князя, и подобное широкое толкованіе народныхъ правъ по конституціи было какъ нельзя болѣе на руку противникамъ конституціи и сторонникамъ „преврата“. Такое же дѣйствіе должно было имѣть и вообще отношеніе либеральнаго министерства къ закону. Министерство, какъ и собраніе, слишкомъ мало стѣснялось формальностями, если онѣ мѣшали осуществленію народнаго интереса, забывая, что первый интересъ народа состоитъ именно въ сохраненіи законности. Хотя въ это время торжество либераловъ на выборахъ было обезпечено, тѣмъ не менѣе, партія прибѣгала къ насильственнымъ мѣрамъ и фальсификаціи, чтобы обезпечить себѣ болѣе эффектный успѣхъ. Одинъ изъ самыхъ видныхъ членовъ партіи, подпредсѣдатель собранія и издатель „Независимости“, Сукнаровъ — типичный представитель старой городской демократіи „еснафовъ“, славился своимъ умѣньемъ придти утромъ рано на мѣсто выборовъ, захватить въ свои руки избирательное бюро и затѣмъ пополнять избирательную урну бюллетенями изъ собственнаго рукава. Далѣе, при провѣркѣ выборовъ, народное собраніе смотрѣло сквозь пальцы на самыя грубыя неправильности, допущенныя при выборѣ членовъ ихъ

партіи, и такъ же пристрастно кассировало выборы своихъ противниковъ. Большинство палаты не церемонилось съ меньшинствомъ, и это отзывалось на поведеніи предсѣдателя. Министры, въ свою очередь, не церемонились и съ большинствомъ, — и передъ закрытіемъ сессіи Каравеловъ удивилъ даже своихъ партизановъ, потребовавъ отъ нихъ чрезвычайныхъ полномочій для изданія распоряженій и правилъ на правахъ закона въ промежутокъ между сессіями. Правда, собраніе неохотно согласилось на такую неожиданную прибавку къ конституціи, и позднѣе сдѣлало поправку, что даетъ эти полномочія лично Каравелову, а не вообще первому министру; но дурной прецедентъ былъ созданъ, и его значеніе толькоподчеркнуто послѣднимъ разъясненіемъ.

При готовомъ уже и заранѣе принятомъ рѣшеніи князя—измѣнить конституцію, всѣ элементы конфликта были теперь на лицо. Со стороны Россіи — если пока не было поощренія, то не могло быть и препятствій. Уже по поводу толковъ о распущеніи княземъ перваго собранія, Россія офиціально объявила (въ Правительственномъ Вѣстникѣ), что болгарская конституція не состоитъ подъ русскимъ покровительствомъ, обсуждена и принята болгарами совершенно свободно и единственное участіе Россіи заключалось при ея обсужденіи въ „совѣтахъ умѣренности по поводу вопросовъ о свободѣ печати и правѣ собраній“ (см. выше). Далѣе, послѣ совѣщаній съ княземъ въ Петербургѣ, Гирсъ послалъ русскому дипломатическому представителю въ Софіи инструкціи, въ которыхъ, наряду съ совѣтами до послѣдней крайности избѣгать переворота, были и указанія, какъ помочь князю въ случаѣ, если онъ все-таки рѣшится на переворотъ. Содержаніе этой инструкціи было извѣстно какъ князю, такъ и либераламъ. Первый принялъ ихъ за офиціальное одобреніе переворота Россіей, и началъ въ этомъ смыслѣ агитацію въ княжествѣ. На почвѣ недовольства, созданнаго въ населеніи управленіемъ либеральнаго министерства, консерваторамъ удалось кое-гдѣ организовать подачу адрессовъ князю и выборъ депутацій съ жалобами на положеніе дѣлъ. Въ Систовѣ дошло даже до вооруженнаго столкновенія между сторонниками обѣихъ партій. Консервативныя газеты (Български Гласъ, Българинъ) всячески старались представить это настроеніе—господствующимъ. Съ другой стороны, въ либеральномъ органѣ министерства увѣренность въ невозможности переворота уступала мѣсто все болѣе тревожнымъ опасеніямъ. Въ такомъ положеніи было дѣло, когда 1 марта 1881 г. подало сигналъ къ настоящей травлѣ болгарскихъ „нигилистовъ“

консерваторами. Князь Александръ немедленно поѣхалъ въ Россію и на этотъ разъ привезъ оттуда полное одобреніе переворота. 27 апрѣля появился извѣстный княжескій манифестъ, которымъ объявлялось рѣшеніе князя „вернуть корону и судьбу Болгаріи въ руки новаго Великаго собранія", въ ожиданіи же, пока оно соберется, назначалось временное министерство Эрнрота. Двѣ недѣли спустя, князь опубликовалъ и условія, на которыхъ онъ готовъ принять опять корону отъ Великаго собранія, именно: 1) чрезвычайныя полномочія на 7 лѣтъ, для введенія „улучшеній во всѣхъ частяхъ управленія" и для учрежденія сената; 2) отсрочка очереднаго народнаго собранія и принятіе на этотъ годъ прошлогодняго бюджета; 3) право созвать до окончанія семилѣтняго срока другое Великое собраніе для пересмотра конституціи на основаніи вновь введенныхъ учрежденій и пріобрѣтеннаго опыта.

Тотчасъ послѣ этого началась избирательная агитація для будущаго Великаго собранія, которое на этотъ разъ должно было собраться не въ вѣрномъ либераламъ Тырновѣ, а въ Свиштовѣ (Систовѣ), гдѣ консерваторы имѣли сторонниковъ. Цанковъ высказывалъ увѣренность, что депутаты изберутъ другого князя и усердно разсылалъ телеграммы къ имп. Александру, гр. Игнатьеву, къ Гладстону, Манчини и т. д. „Независимость" печатала рѣзкія статьи, о тонѣ которыхъ можно судить по тому, что уже въ ближайшемъ нумерѣ послѣ выхода княжескаго манифеста газета перечисляла (въ фельетонѣ) государей, совершившихъ перевороты и поплатившихся за это жизнью или положеніемъ: Карла I, Людовика XVI, Луи-Филиппа и т. д. Въ провинціи манифестъ произвелъ тяжелое впечатлѣніе: назначенные либеральной партіей чиновники готовы были агитировать противъ князя. Не смотря на все это, благопріятный для князя успѣхъ выборовъ былъ обезпеченъ. Если еще могло быть какое-нибудь колебаніе среди населенія, пока дѣло шло о выборѣ между княземъ и либералами, то всякія колебанія прекращались, какъ только выяснилось, что дѣло идетъ о выборѣ между либералами и Россіей. Русскій агентъ Хитрово лично разъѣзжалъ по странѣ вмѣстѣ съ княземъ и вездѣ говорилъ къ народу рѣчи, въ которыхъ убѣждалъ *изъ благодарности* къ Россіи голосовать за сторонниковъ князя. Съ этой же цѣлью разъѣзжалъ по странѣ экзархъ Іосифъ, раздраженный церковными реформами, которыя Цанковъ проводилъ въ собраніи. Въ разговорѣ съ Лассельсомъ экзархъ выражалъ полную увѣренность, что 90% населенія подастъ голоса за князя, если не будетъ на нихъ оказано давленіе

либералами. Объ отстраненіи либеральныхъ вліяній на выборы позаботился Эрнротъ, издавъ строгій указъ, по которому чиновникамъ и жандармамъ, т. е. агентамъ низвергнутаго княземъ министерства Каравелова, грозилъ военный судъ и смертная казнь, если они примутъ участіе въ выборахъ. Обезпечивъ себя такимъ образомъ отъ либеральнаго вліянія на выборы, правительство закрѣпило это вліяніе за собой путемъ назначенія особыхъ комиссаровъ (изъ русскихъ офицеровъ) для руководства выборами. Въ результатѣ всѣхъ настроеній и вліяній выборы дали 304 сторонника князя и только 25 либераловъ, которые при томъ не рѣшились явиться въ Великое собраніе. Сельскій элементъ преобладалъ, и расчеты консерваторовъ, что селяне окажутся податливѣе городской интеллигенціи, господствовавшей въ Тырновскомъ Великомъ собраніи—на этотъ разъ вполнѣ оправдались. Собраніе приняло единогласно, par acclamation, всѣ условія князя Александра и было распущено въ тотъ же день.

Управлять, однако, приходилось съ интеллигенціей, а не съ селянами,—и тутъ кончались всѣ блестящіе тріумфы князя. Кучка консерваторовъ, которая натолкнула его на переворотъ, не могла воспользоваться послѣдствіями переворота по причинѣ крайней своей малочисленности и общей вражды населенія къ консерваторамъ, которая теперь еще болѣе усилилась. По словамъ такого горячаго приверженца Александра, какъ Головинъ,— князь сдѣлался въ этомъ случаѣ жертвой своей довѣрчивости и незнанія людей и отношеній въ Болгаріи. „Что касается консерваторовъ, продолжаетъ тотъ же писатель,—они дѣйствовали какъ партія, для которой всѣ средства хороши, только бы служили цѣлямъ и могуществу партіи. Они слишкомъ переоцѣнили свои силы, свое вліяніе въ странѣ и, такимъ образомъ, ввели въ заблужденіе Александра, нисколько не заботясь, въ сущности ни о немъ, ни о государственныхъ интересахъ, а исключительно о своихъ собственныхъ“. Связь этой кучки съ Хаджиеновымъ—болгарскимъ „предпріемачемъ“, который захотѣлъ сдѣлаться грюндеромъ на европейскій манеръ,—бросала на всю компанію тѣнь въ глазахъ населенія, особенно недовѣрчиваго и подозрительнаго именно въ денежныхъ дѣлахъ. Такимъ образомъ, не могло быть двухъ мнѣній о томъ, какого рода люди завладѣли положеніемъ послѣ „преврата“. Честные консерваторы, какъ Икономовъ, совершенно въ этомъ случаѣ сходились съ крайними либералами на томъ отрицательномъ мнѣніи о захватившей власть „камарильѣ“, которое мы только что привели словами Головина.

При такомъ положеніи дѣла, немудрено, что у переворота,

въ сущности, не оказалось программы, если не считать программой—возстановленіе сената, отвергнутаго Тырновскими представителями. Самое сильное осужденіе „преврата“ именно и заключалось въ томъ, что, получивъ власть, князь не зналъ, что съ нею дѣлать, и весь вопросъ о политическихъ реформахъ свелся къ одному этому коньку политическаго доктринерства — къ вопросу о верхней палатѣ. Дальнѣйшіе шаги въ реформѣ государственныхъ учрежденій явились уже результатомъ того, что, не смотря на превратъ, побѣда консерваторовъ оказалась неполной.

„По какому то необъяснимому роковому стеченію обстоятельствъ, писали члены кружка въ своей запискѣ князю, поданной нѣсколько позднѣе (см. ниже), всякій разъ какъ власть бывала въ рукахъ этой (консервативной) партіи и когда она принималась за столь трудное дѣло — внутренней организаціи страны, власть эта, въ силу однѣхъ и тѣхъ же причинъ, ускользала изъ ея рукъ, и лица, замѣщавшія представителей этой партіи, задавались цѣлью разрушить все то, что успѣвали создать ихъ предшественники“. Фактъ здѣсь указанъ совершенно вѣрно, — но въ немъ нѣтъ ничего „необъяснимаго“. Объясненіе заключается именно въ томъ, что кружокъ руководился слишкомъ личными мотивами и не имѣлъ никакой почвы въ странѣ. Такимъ образомъ, даже и самъ князь, получивши „полномочія“, которыхъ добивался кружокъ, счелъ долгомъ въ тотъ же день объявить народу, что онъ вовсе не противъ свободы и конституціи, и обѣщалъ попрежнему созывать народное собраніе,—особенно для обсужденія финансовыхъ вопросовъ. Это заявленіе князя было средствомъ показать, что онъ стоитъ выше партій; но это же и положило начало тому „ускользанію власти“ изъ рукъ консерваторовъ, которое закончилось, два года спустя, возстановленіемъ Тырновской конституціи.

Уже при самомъ первомъ приступѣ къ реформѣ политическихъ учрежденій оказалось, что консерваторы всей своей программы провести не могутъ и что имъ совершенно не на кого опереться. Лица, приглашенныя обсудить вопросъ о государственномъ совѣтѣ, прежде всего заговорили о томъ, что въ совѣтъ необходимо ввести членами Славейкова и Каравелова, и хотѣли затѣмъ получить гарантіи противъ дальнѣйшихъ „капризовъ“ власти (Совѣщаніе Дринова съ Икономовымъ). Председателемъ совѣта пришлось назначить того самаго Икономова, который протестовалъ противъ „преврата“ подачей отставки. Войдя въ совѣтъ противъ своей воли, Икономовъ хотѣлъ ввести туда

понемногу либераловъ и практически доказать князю, что въ „полномочіяхъ“ нѣтъ никакой нужды. Только непримиримость либераловъ, не хотѣвшихъ слышать о признаніи преврата и ставившихъ упорно вопросъ объ изгнаніи князя, помѣшала этой попыткѣ примиренія.

Естественно, при такомъ настроеніи, что государственный совѣтъ, составленный притомъ изъ лицъ выборныхъ и только на треть (4 члена изъ 12) изъ лицъ, назначенныхъ княземъ, не удовлетворилъ ожиданій Начевича и его друзей. Они ожидали найти въ совѣтѣ слѣпое орудіе, законодательную машину, а нашли контролера и защитника „основныхъ законовъ“, не останавливавшагося передъ протестами противъ такихъ пріемовъ консервативнаго министерства, какъ изгнаніе Цанкова безъ суда, незаконные аресты, нарушеніе тайны корреспонденціи, насильственныя мѣры противъ митинговъ и т. д. Князю наговорили, что совѣтъ поддерживаетъ либеральную агитацію. Противъ этой агитаціи и рѣзкихъ статей либеральныхъ газетъ, перенесенныхъ теперь изъ княжества въ Румелію [1]) и оттуда разсылавшихся контрабандой, противъ враждебно настроеннаго этими газетами общественнаго мнѣнія, консерваторы чувствовали себя безсильными. Между тѣмъ, самая опасная,—открытая и гласная—борьба еще была впереди. Согласно княжескому обѣщанію, предстояло созвать народное собраніе. Безъ его участія нельзя было рѣшить никакихъ финансовыхъ вопросовъ, а именно эти вопросы—и преимущественно вопросъ о желѣзнодорожныхъ концессіяхъ—интересовалъ кружокъ. Конечно, можно было своими силами составить новый избирательный законъ, замѣнить прямые выборы—двустепенными, но, лучше чѣмъ кто-либо другой, консерваторы знали, что въ Болгаріи успѣхъ на выборахъ зависитъ не столько отъ закона, сколько отъ способа его примѣненія. Выборы въ Свиштовское Великое собраніе провели русскіе люди, Хитрово и Эрнротъ; и послѣднему лояльному, честному финляндцу доставшаяся на его долю роль была настолько противна, что немедленно по полученіи княземъ полномочій онъ подалъ въ отставку, и никакія увѣщанія не могли заставить его остаться на болгарской службѣ. Теперь консерваторы рѣшились опять отдать эту неблагодарную роль какому-нибудь русскому генералу,—или ужъ лучше двумъ генераламъ: кромѣ военнаго министерства также и министру внутреннихъ дѣлъ, которому Начевичъ великодушно уступалъ свой портфель. Подъ 24 февраля 1882 года Икономовъ

[1]) Туда переселились и Славейковъ съ Каравеловымъ.

записываетъ въ своемъ дневникѣ, что „князю уже внушена подобная мысль (о русскомъ министрѣ) и для ея осуществленія ждутъ только удобной минуты“.

Черезъ два мѣсяца мысль эта была приведена въ исполненіе Князь съѣздилъ въ Россію и вернулся оттуда съ русскими министрами Каульбарсомъ и Соболевымъ. Послѣднему была указана княземъ въ общихъ чертахъ и его будущая программа. Онъ долженъ поддержать консервативное министерство—преимущественно въ вопросѣ о постройкѣ желѣзныхъ дорогъ, и такъ составить народное собраніе, чтобы оно вотировало, „какъ рота солдатъ“. Съ пріѣздомъ русскихъ генераловъ, консерваторы почувствовали себя настолько сильными, что рѣшились вмѣсто умѣреннаго консервативнаго министерства составить ярко-консервативное, съ участіемъ главныхъ вождей кружка, до сихъ поръ скрывавшихся за придворными кулисами. Новое министерство въ концѣ іюля выработало проектъ избирательнаго закона и убѣдило Соболева подписать его. По словамъ послѣдняго, этотъ законъ былъ составленъ при содѣйствіи Себастіани,—француза, участвовавшаго въ знаменитомъ наполеоновскомъ переворотѣ 2 декабря. По замѣчанію того же Соболева, законъ былъ „составленъ ловко“ и „его примѣненіе глубоко обдумано“. „Я былъ убѣжденъ, говорилъ онъ, что какой бы хитрый законъ ни былъ придуманъ княземъ и его партіею, если только въ выборы не будетъ вмѣшано насиліе, выбраны будутъ тѣ, за коихъ будетъ стоять дѣйствительное большинство“. „Я его подписалъ, ибо онъ еще самъ по себѣ, при честномъ его примѣненіи, не могъ нанести большого ущерба народу“. Но самъ же Соболевъ принужденъ былъ признать, „что при выборахъ въ депутаты III обыкновеннаго собранія—осенью 1882 г. онъ былъ не въ силахъ исполнить своего обѣщанія (соблюдать законъ)“. Выборы были „сдѣланы“, какъ того хотѣли консерваторы. Вновь созданная режимомъ „полномочій“ драгунская полиція, подъ командой русскихъ офицеровъ, запугала избирателей. Изъ 59 депутатскихъ мѣстъ, которыми ограничено было народное собраніе по новому закону, не менѣе 49 были заняты сторонниками правительства. Имущественный и образовательный цензъ, введенный закономъ, имѣлъ послѣдствіемъ то, что избраны были люди „съ независимымъ общественнымъ положеніемъ“, какъ выразился князь, открывая (11 дек.) собраніе—или сторонники старой „чорбаджійской партіи“, какъ выражались ихъ противники. Только случайно, въ областяхъ населенныхъ по преимуществу турками, откуда никакого сопротивленія не ожидалось, было выбрано нѣсколько оппозиціонеровъ. Казалось, обстоя-

тельства сложились теперь какъ нельзя благопріятнѣе для консерваторовъ. Однако, именно въ этотъ моментъ торжествующій кружокъ встрѣтилъ противодѣйствіе, гдѣ не ожидалъ, и это противодѣйствіе было толчкомъ къ исходу, котораго тоже не ожидалъ никто. Противодѣйствіе шайкѣ „эксплуататоровъ Болгаріи" оказалъ самъ призванный защищать ихъ интересы—генералъ Соболевъ; а послѣдствіемъ его вмѣшательства во внутреннія дѣла княжества было, что всѣ внутренніе раздоры прекратились и партіи поспѣшили возстановить Тырновскую конституцію, только бы не видѣть „чужденцовъ", эксплуатирующими режимъ полномочій. Мы укажемъ только главные моменты этого любопытнаго превращенія, не менѣе важнаго для пониманія послѣдующей политической жизни Болгаріи, чѣмъ самый „превратъ".

Первымъ этапомъ на этомъ пути была ссора Соболева съ консервативнымъ *министерствомъ*, въ рукахъ котораго онъ вовсе не хотѣлъ быть слѣпымъ орудіемъ. Ссора произошла какъ разъ изъ за того вопроса, для рѣшенія котораго генералъ былъ призванъ въ Болгарію: о желѣзнодорожной сѣти. Князь и консерваторы находили, что вовсе не дурно, если барыши отъ построекъ попадутъ въ болгарскій карманъ Хаджиенова, вмѣсто Полякова и Гинцбурга; они, какъ потомъ и народное собраніе—находили, что небольшая бѣда, если мѣстный предприниматель попользуется изъ отечественнаго кармана немножко больше, чѣмъ досталось бы европейскому синдикату. На несчастье болгарскихъ консерваторовъ этимъ патріотическимъ предпринимателемъ былъ ихъ политическій другъ, который поддерживалъ ихъ газеты, оплачивалъ расходы по выборамъ—и даже по содержанію единомышленныхъ депутатовъ въ лучшей Софійской гостиницѣ... Русскій генералъ-„нигилистъ" называлъ это „эксплуатаціей народа" и ополчился на защиту послѣдняго отъ болгарскихъ патріотовъ.

Тогда министры перенесли борьбу противъ русскаго генерала въ *народное собраніе*. При всей своей покорности, это собраніе имѣло, однако, свои мнѣнія и защищало ихъ не безъ темперамента. Съ тѣмъ же патріотизмомъ, съ которымъ оно согласилось направить предпринимательскіе барыши въ болгарскій карманъ,—оно очень энергично боролось противъ права министровъ безконтрольно расходовать деньги и довело Грекова до патетическаго восклицанія: „вы хотите къ каждому изъ насъ приставить по дюжинѣ жандармовъ, чтобы мы какъ-нибудь не украли пятидесяти франковъ". Нетрудно было найти почву, на которой этотъ азартъ собранія можно было использовать противъ русскихъ министровъ. Это былъ вопросъ о тѣхъ самыхъ драгунахъ, благо-

даря которымъ нѣкоторые изъ ораторовъ попали въ эту камеру. Вопросъ о драгунахъ сдѣлался для III-го собранія такимъ же центральнымъ пунктомъ борьбы противъ правительства (князь въ данномъ случаѣ раздѣлялъ мнѣнія русскихъ министровъ), какимъ для II-го собранія былъ вопросъ о регулярной арміи. Собраніе рѣшило замѣнить драгуновъ—полиціей, находящейся въ вѣдѣніи гражданскихъ властей и зачеркнуло въ бюджетѣ ассигновку на драгуновъ. Какъ прежде, собраніе объявило, что отъ рѣшенія этого вопроса зависитъ неприкосновенность личности и собственности болгарина. Это не помѣшало Соболеву, по окончаніи сессіи, потребовать отъ товарищей-министровъ ассигновки на драгунъ изъ бюджета всѣхъ министерствъ и провести это рѣшеніе отъ имени князя въ государственномъ совѣтѣ, который, съ выходомъ въ отставку Икономова, окончательно потерялъ всякую самостоятельность и всякое значеніе. Вслѣдъ затѣмъ Соболевъ, почти доведшій коллегъ до отставки по этому вопросу, далъ имъ отставку по другому вопросу, болѣе случайному.

Эта побѣда повела къ окончательному пораженію Соболева, такъ какъ, очутившись въ отставкѣ, консервативные министры очень скоро возстановили противъ него *князя*. Это было третьей и послѣдней стадіей въ исторіи русскихъ министровъ. Цѣли своей консерваторы очень легко достигли, подавъ князю ловко написанную записку. Въ ней доказывалось, что русскіе генералы вызвали своими дѣйствіями патріотическое раздраженіе въ странѣ; что ихъ дальнѣйшія дѣйствія несомнѣнно будутъ клониться къ союзу съ либеральной партіей, что послѣдняя, завладѣвъ мѣстами въ городскихъ и окружныхъ совѣтахъ, добьется, въ концѣ концовъ, пересмотра конституціи въ свою пользу и, чего добраго, еще уменьшитъ княжескую прерогативу сравнительно съ Тырновской конституціей, такъ что князю останется „царствовать, но не управлять". Въ то же время реакція противъ русскаго режима поведетъ къ охлажденію отношеній между Болгаріей и Россіей, что можетъ привести къ полному господству Россіи. Чтобы избѣгнуть всего этого, князю остается—самому стать во главѣ національнаго движенія, созвать собраніе и обратиться къ нему съ вопросомъ о прекращеніи режима полномочій; при этомъ надо „воспользоваться первымъ удобнымъ поводомъ, чтобы вызвать отставку, генераловъ.

Надо признать, что записка эта, поданная князю Стоиловымъ, Грековымъ и Начевичемъ, вѣроятно, въ мартѣ 1883 г., свидѣтельствуетъ объ очень тонкомъ пониманіи тогдашняго положенія вещей. Соболевъ, получившій ее тогда же отъ князя,

далеко не оцѣнилъ, какъ слѣдовало, ея содержанія,—какъ видно изъ его примѣчаній, съ которыми, нѣсколько лѣтъ спустя, онъ напечаталъ эту записку въ Русской Старинѣ (1886, кн. IX). Онъ продолжалъ во всякомъ случаѣ,—и при томъ съ удвоенной энергіей,—вести ту самую линію—непосредственнаго и незамаскированнаго вмѣшательства Россіи во внутреннія дѣла Болгаріи,—которая была предусмотрѣна консерваторами и исходъ которой также былъ ими предсказанъ.

Князь однако же, по тѣмъ или другимъ соображеніямъ, не рѣшился сразу послѣдовать совѣтамъ, которые давали консерваторы. Онъ предварительно попробовалъ воспользоваться старымъ средствомъ и удалить генераловъ изъ Болгаріи путемъ личныхъ просьбъ въ Россіи, куда онъ ѣхалъ лѣтомъ 1883 г. для присутствія на коронаціи имп. Александра III. Тамъ, однако, онъ встрѣтилъ совсѣмъ иное отношеніе къ себѣ, чѣмъ привыкъ встрѣчать раньше,—пока живъ былъ протежировавшій ему императоръ Александръ II. Въ донесеніяхъ русскихъ генераловъ поведеніе князя въ Болгаріи изображалось, какъ дружественное Австріи и враждебное Россіи; по тѣмъ же донесеніямъ вліяніе его въ странѣ представлялось ничтожнымъ, а вліяніе русскихъ—безграничнымъ. На этихъ данныхъ была построена въ Россіи новая политика по отношенію къ княжеству: политика союза съ либералами и съ общественнымъ мнѣніемъ страны противъ князя. Проводить эту политику должны были генералы, а ихъ орудіемъ должна была служить военная сила, находившаяся въ ихъ рукахъ. Все это князь узналъ, вернувшись въ Софію, отъ самого русскаго дипломатическаго агента Іонина, въ самыхъ недвусмысленныхъ, почти брутальныхъ выраженіяхъ, на которыя, по его словамъ, русскій агентъ былъ уполномоченъ своимъ правительствомъ.

Такой языкъ заставилъ князя быстро рѣшиться—принять рекомендованную консерваторами программу и повести дѣло къ немедленному возстановленію Тырновской конституціи собственною властью, при помощи очереднаго народнаго собранія. Въ то же время, русскіе генералы вели дѣло къ востановленію конституціи либералами, въ новомъ учредительномъ собраніи, при русскомъ прямомъ содѣйствіи. Такимъ образомъ, либералы, послѣ нѣсколькихъ годовъ преслѣдованія, вдругъ сдѣлались предметомъ усиленнаго ухаживанія съ двухъ сторонъ. Это ухаживанье, однако же, послужило толчкомъ къ раздѣленію среди самихъ либераловъ: одни, болѣе умѣренные и податливые, съ Цанковымъ во главѣ, склонялись къ княжеской программѣ; другіе—болѣе принципіальные и несговорчивые предпочитали держаться рево-

люціонной программы, не исключавшей низложенія князя, во имя народнаго верховенства, силой войска и при содѣйствіи Россіи.

По мѣрѣ того, какъ обнаруживались успѣхи княжеской политики, дѣйствія Іонина и генераловъ становились все болѣе рѣшительными. Обѣ стороны спѣшили предупредить другъ друга. На второе сентября назначено было открытіе второй сессіи III народнаго собранія, пополненнаго либералами на дополнительныхъ выборахъ. За три дня до этого, 30 августа, князь потребовалъ отъ Соболева, чтобы тотъ подалъ въ отставку. Соболевъ отказался уйти безъ разрѣшенія государя, а Іонинъ немедленно потребовалъ отъ князя, чтобы предстоящее собраніе было ограничено въ своей программѣ экстренными дѣлами, а для пересмотра конституціи создана особая комиссія, до принятія рѣшеній которой (на Великомъ собраніи) власть должна была оставаться въ рукахъ генераловъ. Князь опубликовалъ того же числа манифестъ въ этомъ смыслѣ, но одновременно телеграфировалъ государю, что дѣлаетъ это по принужденію, вопреки личному мнѣнію. (Іонинъ грозилъ русскимъ военнымъ вмѣшательствомъ). Отъ собранія зависѣло теперь—стать на сторону генераловъ или князя, т. е. ограничиться обсужденіемъ спеціальныхъ вопросовъ, или вмѣшаться въ общее политическое положеніе и возстановить конституцію. Цанковъ подавалъ надежды генераламъ на первое, но подъ рукой сообщалъ политическимъ друзьямъ и соперникамъ, что дѣло стоитъ серьезно, что Соболевъ потребуетъ отъ Великаго собранія—если допустить его созывъ—низложенія князя и десятилѣтняго протектората Россіи.

Въ виду такой перспективы, между консерваторами и сторонниками Цанкова состоялись тайныя совѣщанія, результатъ которыхъ для генераловъ оказался полнымъ сюрпризомъ. Вмѣсто отказа присягнуть режиму полномочій — чего они ожидали отъ вновь избранныхъ либераловъ собранія—Цанковъ съ товарищами не только присягнули, но въ отвѣтъ на тронную рѣчь обратились къ князю съ прямой просьбой: возстановить конституцію манифестомъ и при этомъ указать пункты, требующіе пересмотра и измѣненій—съ тѣмъ, чтобы пункты эти разсмотрѣло то же самое собраніе (которое для этого должно было быть изъ экстреннаго обращено въ обыкновенное). Прежде чѣмъ успѣли опомниться русскіе генералы, князь удовлетворилъ просьбу собранія, указавъ въ новомъ манифестѣ, 7 сентября, только на параграфы 13 и 14 (о народномъ представительствѣ), какъ на подлежащіе измѣненію. Режимъ „полномочій“ былъ формально законченъ



безъ русскаго посредничества, а съ режимомъ покончилась и роль русскихъ генераловъ въ Болгаріи. Послѣ нѣкотораго колебанія они подали въ отставку и уѣхали въ Россію.

Такъ кончился этотъ „превратъ", не принесшій никому пользы и ослабившій, такъ или иначе, всѣ политическіе элементы, участвовавшіе въ его ходѣ и исходѣ. „Превратъ" ослабилъ положеніе князя, такъ какъ вопросъ объ отреченіи отъ престола, поднятый самимъ княземъ передъ Систовскимъ собраніемъ, съ этихъ поръ уже не сходилъ со сцены. Ослаблена была также и либеральная партія, такъ какъ народъ болгарскій былъ поставленъ въ необходимость выбирать между либералами и Россіей, а затѣмъ сами либералы поставлены въ необходимость выбирать между Россіей и княземъ. Первое повело къ потерѣ обаянія, которымъ либералы пользовались въ первые годы политической жизни въ Болгаріи. Уже въ маѣ 1881 г. британскій вице-консулъ Броффи пишетъ изъ Варны, что болгарскій „данкоплатецъ" относится съ извѣстнымъ скептицизмомъ къ либераламъ, считая, что—какая бы партія ни побѣдила,—цѣль ихъ одна: обезпечить своимъ партизанамъ правительственныя должности и набивать карманы.

Съ тѣхъ поръ этотъ взглядъ постепенно вытѣснялъ традиціонное уваженіе къ либеральнымъ вождямъ, вынесенное „народомъ" изъ предыдущаго періода — церковной борьбы. Второе обстоятельство—т. е. необходимость выбирать между княземъ и Россіей—разссорило либераловъ между собою, раздѣливъ ихъ на умѣренную группу послѣдователей Цанкова, боровшуюся противъ русскаго вліянія въ союзѣ съ княземъ, и радикальную группу Каравелова, Славейкова, Сукнарова и Стамбулова, боровшуюся противъ князя въ союзѣ съ русскими представителями. Тріумвиратъ консерваторовъ (Стоиловъ, Грековъ и Начевичъ) вслѣдствіи неудачи „преврата" на время совершенно стушевался. Наконецъ, ослабленнымъ вышло изъ переворота и вліяніе Россіи, возбудившей противъ себя всѣ партіи, во-первыхъ, своимъ вмѣшательствомъ во внутреннія дѣла княжества, а, во-вторыхъ, тѣми, по выраженію Икономова, „военно-помѣщичьими пріемами", какими проводилось это вліяніе безъ малѣйшаго вниманія къ національной щекотливости болгарскихъ патріотовъ. Партіи научились пользоваться Россіей въ своей борьбѣ другъ противъ друга, при чемъ ихъ дѣйствительное отношеніе къ Россіи выражалось въ томъ недовѣрчивомъ настроеніи, которое формулировано знаменитыми словами Цанкова въ его обращеніи къ Хитрово: отъ Россіи не нужно болгарамъ „ни меда, ни жала" [1]). Такъ

подготовлялось то настроеніе, которое достигло своей высшей точки вслѣдствіи дальнѣйшихъ дѣйствій Россіи относительно князя,—и которое связано въ исторіи съ именемъ Стамбулова.

Первымъ министромъ князя послѣ „преврата" сдѣлался Цанковъ, вмѣстѣ съ членами тріумвирата Стоиловымъ и Начевичемъ, съ которыми онъ вошелъ въ „компромиссъ". Вмѣстѣ съ депутатами III собранія (2 сессіи) они прежде всего поспѣшили закрѣпить положеніе противъ возможныхъ дѣйствій со стороны Россіи. Послѣ заявленія Іонина, что въ его рукахъ 125 бюро либеральной партіи, которыя ждутъ только одного его слова, чтобы подать петиціи о низложеніи князя, — князю оставалось только поспѣшить уничтожить то средство, которымъ съ 1881 г. приводилась въ движеніе избирательная машина: упразднить тотъ драгунскій корпусъ, который собственно уже былъ предположенъ къ упраздненію народнымъ собраніемъ, но удержанъ княземъ и генералами при помощи государственнаго совѣта. Затѣмъ, въ Софіи были положительно убѣждены, что Каульбарсъ сдѣлалъ уже попытку низложить князя при помощи войска и что только преданность нѣсколькихъ офицеровъ спасла на этотъ разъ князя. Отсюда вытекала необходимость—отнять у русскихъ военныхъ министровъ то исключительное положеніе, которое они имѣли до тѣхъ поръ по отношенію къ князю и къ конституціонному министерству. Князь долженъ былъ быть возстановленъ въ своемъ конституціонномъ правѣ — быть непосредственнымъ начальникомъ войска, а военный министръ — сведенъ къ роли отвѣтственнаго члена кабинета. Народное собраніе приняло рѣшеніе въ этомъ смыслѣ, но телеграммой государя приведеніе въ исполненіе этого рѣшенія было отсрочено до пріѣзда новаго русскаго уполномоченнаго, барона Каульбарса (брата отставленнаго только-что министра). Этимъ же моментомъ министерство воспользовалось, чтобы провести въ народномъ собраніи отмѣну закона II-го собранія о народномъ ополченіи—какъ „не соотвѣтствующаго положенію страны и духу времени". То же собраніе рѣшило постройку „интернаціональной" жел. дор. линіи, имѣвшей соединить Вѣну съ Константинополемъ; генералы тормозили выполненіе этого международнаго обязательства Болгаріи, стараясь

---

[1]) Перемѣна въ отношеніи къ Россіи очень ярко изображается въ слѣдующихъ словахъ Захарія Стоянова (въ „Независимости"): въ Македоніи, гдѣ не было Эрнротовъ и Ремлингеновъ (другой русскій военный министръ въ Софіи), русскій царь—самъ Господь. Въ Румеліи онъ уже—только св. Петръ; а въ Болгаріи, гдѣ знаютъ дѣло близко—онъ просто царь.

провести постройку русской „стратегической" линіи, которая бы связала столицу и Балканы съ дунайскими крѣпостями. Регулированъ былъ и вопросъ о русскомъ оккупаціонномъ долгѣ, которымъ русская дипломатія пользовалась для произведенія давленія на Софійское правительство.

У крайней либеральной группы были свои основанія не одобрять дѣятельности III-го народнаго собранія, столь непріятной и русскимъ дипломатамъ. Въ манифестахъ князя о возстановленіи законнаго порядка всѣ либеральные вожди, кромѣ Цанкова, видѣли только новую угрозу по адресу Тырновской конституціи. Если эта конституція дѣйствительно возстановлялась, говорили они, то это должно быть сдѣлано во имя ея самой, въ строго конституціонныхъ формахъ, а не во имя полномочій князя. III-е собраніе, съ точки зрѣнія Тырновской конституціи, было незаконно и не имѣло вообще даже права засѣдать, а не только права обсуждать измѣненія въ конституціи. Нельзя было также, съ этой точки зрѣнія, возстановлять конституцію и сохранять существованіе такихъ учрежденій, какъ Государственный Сенатъ, или такихъ законовъ, какъ ограничительные законы о печати и митингахъ—учрежденій и законовъ, всецѣло обязанныхъ своимъ возникновеніемъ „режиму полномочій". Теперь, когда генералы были отставлены, наиболѣе рѣшительные изъ либераловъ опять готовы были взять сторону генераловъ противъ князя. Стамбуловъ прислалъ изъ Тырнова телеграмму (Съзнанье, № 25, 16 сентября 1883), въ которой привѣтствовалъ Соболева и Каульбарса, какъ „истинныхъ защитниковъ правды и свободы, доказавшихъ своей отставкой, что они понимаютъ, что такое справедливость и легальность, и не подчинятся беззаконію и произволу, откуда бы они ни исходили". Словомъ, эта группа не хотѣла отступить отъ той позиціи, которая еще въ 1882 г. (окт. 8) была формулирована въ ихъ органѣ „Независимости" (пловдинское изданіе) слѣдующими словами: „если принцъ Баттенбергъ желаетъ быть княземъ болгарскимъ, какимъ мы его избрали... пусть управляетъ конституціонно, какъ клялся сначала... Иначе пусть онъ не заблуждается, что сможетъ удержаться на болгарскомъ престолѣ... его ждетъ позорное изгнаніе".

Такое положеніе, занятое либералами по отношенію къ манифесту князя, дѣлало ихъ естественными союзниками Іонина. Русскіе генералы передъ отставкой тоже протестовали противъ сохраненія въ силѣ III-го народнаго собранія, какъ неконституціоннаго и хотѣли немедленнаго созыва Великаго собранія, на которомъ могъ возникнуть вопросъ о низложеніи князя. Катковъ

писалъ въ это время въ „Московскихъ Вѣдомостяхъ“, что для балканскихъ державъ всего лучше сдѣлаться республиками подъ управленіемъ президентовъ, покровительствуемыхъ Россіей. Въ свою очередь либеральная партія, въ тогдашнемъ (1883) своемъ органѣ „Съзнанье“, хотя и принимала девизъ „Болгарія для Болгаріи“, но въ то же время признавала за Россіей право „дирижировать“ болгарской внѣшней и военной политикой; и объявляя себя противъ всякаго русскаго вмѣшательства во внутреннія дѣла, „Съзнанье“ находило, однако, совершенно „естественнымъ и обыкновеннымъ“ такое вмѣшательство: 1) въ случаѣ ошибочнаго пониманія русскими агентами своей роли и 2) въ случаѣ, если будетъ поколеблено право Россіи управлять внѣшней и военной политикой. Но первое, утверждала газета, больше не повторится, а второе вызвано дѣйствіями князя и Цанкова. Заранѣе оправдывая, такимъ образомъ, вмѣшательство Россіи, либералы только выражали надежду, что „наша Освободительница не дойдетъ до крайности“. Припомнимъ, что какъ разъ въ это время происходилъ конфликтъ съ Россіей по вопросу о положеніи въ Болгаріи русскаго военнаго министра и русскихъ офицеровъ. Конфликтъ разрѣшился компромиссомъ, при которомъ обѣ стороны остались, въ сущности, при своемъ, но фактически болгарская точка зрѣнія взяла верхъ.

Таково было положеніе, при которомъ III народное собраніе, временно отсрочившее свои засѣданія, собралось вновь. „Компромиссъ“ Цанкова съ консерваторами и трудное положеніе относительно Россіи взволновали либеральную партію и заставили ее колебаться между противоположными рѣшеніями: принципіально-конституціоннымъ и патріотически-національнымъ. Партія собиралась трижды для рѣшенія внутреннихъ споровъ: въ Тырновѣ, Рушукѣ и, наконецъ, въ Софіи. Противники Цанкова настаивали, чтобы III-е собраніе закрылось раньше, чѣмъ будетъ разсмотрѣнъ бюджетъ и тѣ измѣненія въ конституціи (о народномъ представительствѣ), о которыхъ упоминалось въ княжескомъ манифестѣ. Затѣмъ должно было быть созвано Великое собраніе. На это Цанковъ возражалъ, что *желательныя* измѣненія только и могутъ быть проведены въ *этомъ* собраніи, и намекалъ, со словъ князя, что во всякомъ случаѣ они останутся безъ примѣненія до Великаго собранія, которое будетъ собрано черезъ три или четыре года—когда все успокоится, такъ что созывъ Великаго собранія уже не будетъ грозить національной опасностью. Въ результатѣ споровъ либеральный съѣздъ въ Софіи рѣшилъ, что вторая сессія III-го собранія будетъ послѣдней, будетъ распущена не позднѣе

15 дек. 1883 г., князь въ тронной рѣчи откажется отъ полномочій, законопроектъ о двухъ палатахъ, уже внесенный Цанковымъ, будетъ отвергнутъ; кто нарушитъ эти постановленія, считается измѣнникомъ партіи. Протоколъ подписали и 18 членовъ партіи, состоявшіе членами народнаго собранія: число, достаточное для того, чтобы помѣшать составиться большинству двухъ третей, необходимому для принятія предположенныхъ Цанковымъ измѣненій въ конституціи. Цанкову, который хотѣлъ, во что бы то ни стало, провести измѣненія въ конституціи въ *данномъ* собраніи—такъ какъ онъ считалъ себя связаннымъ обѣщаніемъ, даннымъ отъ имени собранія князю (въ отвѣтѣ собранія на тронную рѣчь),—оставалось пуститься опять на хитрость. Это онъ и сдѣлалъ, когда никакія попытки уговорить товарищей по партіи отказаться отъ принятыхъ съѣздомъ рѣшеній не удались. Въ засѣданіи 5-го декабря законопроектъ объ измѣненіяхъ въ конституціи былъ проведенъ сюрпризомъ, въ отсутствіи большинства либеральныхъ депутатовъ, не пришедшихъ просто потому, что законопроектъ не значился въ программѣ засѣданія. Конечно, измѣненія конституціи должны были еще быть вотированы Великимъ собраніемъ, чтобъ войти въ законную силу; и консерваторы усердно распространяли увѣренія, что рѣшенія собранія останутся пока безъ исполненія, такъ какъ они подождутъ съ созывомъ Великаго собранія года три: такимъ образомъ будетъ дана возможность либераламъ еще разъ попробовать управлять страной съ помощью *чистой* Тырновской конституціи.

Разумѣется, либераловъ такая неопредѣленность положенія вовсе не удовлетворяла. Ихъ подозрительность еще усилилась, когда, при закрытіи сессіи (25 декабря), князь, хотя и далъ условленное обѣщаніе соблюдать вполнѣ Тырновскую конституцію, но сдѣлалъ это въ такой формѣ, какъ бы подтверждалъ лишь свои прежнія обѣщанія, которыя либералы считали недостаточными. Затѣмъ, собраніе не было *распущено* формально, а только закрыты засѣданія очередной сессіи, не было поэтому и никакихъ указаній на новые выборы, какъ слѣдовало бы по конституціи. Между тѣмъ, либералы требовали, чтобъ третье собраніе было формально признано незаконнымъ—и его дѣйствія кассированы, а выборы въ новое собраніе были бы назначены въ опредѣленный конституціей двухмѣсячный срокъ и произведены на основаніи стараго избирательнаго закона. Эту программу и развивала новая газета „Тырновская конституція“, офиціально признанная органомъ софійскаго центральнаго бюро либеральной партіи.

Формально, членомъ бюро считался и Цанковъ; но послѣ

предательскаго засѣданія 5 декабря, его примиреніе съ „недовольными“ членами партіи сдѣлалось невозможнымъ. На 5 февраля 1884 г. созванъ былъ новый съѣздъ либеральныхъ делегатовъ Софіи, засѣдавшій цѣлую недѣлю. Вопреки усиліямъ Цанкова, провинціальныя бюро партіи послали въ Софію „недовольныхъ“, и рѣшеніе съѣзда было — требовать созыва новаго народнаго собранія не позже 25 апрѣля. Очевидно, выборовъ избѣжать было нельзя, и Цанковъ сталъ принимать мѣры, чтобы выборы прошли въ его пользу. Его планъ былъ—предварительно произвести перевыборы въ окружные и общинные совѣты, чтобы замѣнить старый составъ ихъ консерваторами или „довольными“. Затѣмъ онъ отправился самъ, въ концѣ февраля и началѣ марта, въ поѣздку по странѣ, всюду стараясь дѣйствовать на менѣе интеллигентную часть населенія и убѣждая селянъ — выбирать лицъ изъ ихъ собственной среды, а не изъ присяжныхъ политиковъ.)

Всѣ усилія Цанкова оказались, однако же, напрасными. На выборахъ 25 мая и іюня прошло огромное большинство сторонниковъ Каравелова и Славейкова. Цанковъ палъ: Каравеловъ сдѣлался министромъ, а Стамбуловъ — предсѣдателемъ палаты. Каравелистамъ принадлежало около 90—100 мѣстъ въ новой палатѣ, тогда какъ у Цанкова осталось 30—40 приверженцевъ, 10—15 мѣстъ было занято консерваторами. Въ дѣйствительности, впрочемъ, эти старые партійные термины уже отживали свое время. Консерваторы, какъ мы раньше замѣтили, готовы были сблизиться съ группой Цанкова, а съ другой стороны, въ средѣ либераловъ, намѣчалась крайняя лѣвая группа, которая еще не выступала отдѣльно изъ общей оппозиціи „недовольныхъ“, но уже фактически существовала. Общее политическое положеніе того времени чрезвычайно отчетливо обрисовано въ слѣдующихъ словахъ „Тырновской конституціи“ (1884 г., № 36): „У насъ *либералы* должны бы были собственно называться консерваторами, потому что борятся за сохраненіе основного государственнаго закона; *консерваторы*—реакціонерами, потому что хотятъ измѣненій въ смыслѣ регресса,—чтобы отнять у народа свободу, гарантированную ему конституціей. Либералами слѣдовало бы называть у насъ тѣхъ, которые хотятъ измѣненій въ конституціи въ смыслѣ улучшенія,—чтобы расширить свободу и права народа и дать ему полное право распоряжаться своей судьбой, какъ онъ сочтетъ за лучшее. Кромѣ офиціальныхъ партій, у насъ существуетъ партія безъ организаціи, и о которой мало говорятъ, которая не ищетъ должностей, рѣдко или вовсе не устраиваетъ митинговъ и не

имѣетъ никакого знамени. Эта партія состоитъ изъ массы народной, рабочаго и производящаго класса—который напрасно упрекаютъ, что онъ не принадлежитъ ни къ какой партіи, потому что мало интересуется дѣлами. Напротивъ, — онъ состоитъ изъ независимыхъ и самостоятельныхъ горожанъ и селянъ, которые желаютъ порядка и законности, не имѣютъ другого интереса, кромѣ блага отечества... Эта партія молчалива, но, въ общемъ, совершенно справедливо рѣшаетъ всякій споръ — посредствомъ выборовъ, если только они свободны отъ насилія".

Если мы припомнимъ первоначальную программу „Независимости" (см. выше), то поймемъ, въ чемъ собственно заключалась программа группы, для которой статья предлагала названіе либераловъ, но которую противники предпочитали называть „радикалами", а въ случаѣ особаго раздраженія „анархистами и нигилистами". Страхъ именно передъ этой группой заставлялъ консерваторовъ считать Тырновскую конституцію опасной и настаивать, чтобы возвращеніе къ ней ограничилось временнымъ опытомъ, послѣ неудачи котораго предстояло бы второе изданіе „превpата"—созваніе Великаго собранія для введенія двухкамерной системы. Цанковисты распространяли даже обвиненіе въ радикализмѣ на всю партію Каравелова, сохраняя названіе либераловъ исключительно за своей фракціей; но этотъ „вѣстникарскій" пріемъ теперь уже потерялъ свою силу. Князь, точно также какъ сами каравелисты (см. разговоръ Александра съ И. С. Гешевымъ и письмо Славейкова въ „Тырновской конституціи") хорошо знали, что Каравеловъ въ 1883 году—уже не тотъ, какимъ онъ былъ въ 1880 г., и не пойдетъ за „крайними" элементами своей собственной партіи. Однако, обвиненіе въ „радикализмѣ "направлялось также и по другому адресу—русскаго агентства. Положеніе Каравелова съ этой стороны, несомнѣнно, ухудшилось съ тѣхъ поръ, какъ онъ сталъ министромъ. Онъ, несомнѣнно, не рѣшался оказать русскимъ дипломатамъ тѣхъ услугъ въ борьбѣ съ княземъ, какихъ отъ него ожидали, помогая ему сдѣлаться министромъ. Съ другой стороны, Каравеловъ не рѣшался и порвать рѣзко съ русской дипломатіей и вести послѣдовательную національную политику. Этимъ двойственнымъ положеніемъ не замедлили воспользоваться — сперва цанковисты, а затѣмъ и „крайніе" изъ собственной партіи Каравелова. Офиціозному органу приходилось подчасъ въ одномъ и томъ же нумерѣ отражать нападенія на два фронта: съ одной стороны, отражать обвиненія людей, какъ Сукнаровъ (перешедшій къ Цанкову), находившій, что правительство недостаточно предупредительно по отношенію

къ Россіи,—а съ другой стороны, защищать Россію отъ обвиненій, что она не оставляетъ болгаръ въ покоѣ и готовитъ „новый, болѣе ужасный „превратъ“ („Тырновская конституція“, № 122, 20 марта 1885 г.). По отношенію къ этому ожидавшемуся „преврату“ (т. е. низложенію князя), около котораго вращалась теперь вся внутренняя политика, Каравеловъ, дѣйствительно, не могъ занять никакого опредѣленнаго и рѣшительнаго положенія. Вотъ почему, онъ оказался въ ближайшій затѣмъ промежутокъ времени внѣ обоихъ главныхъ теченій политической борьбы, былъ увлеченъ поочередно то однимъ, то другимъ, и въ результатѣ потерялъ надолго всякое политическое значеніе.

Дѣйствительно, въ 1885—86 г.г. политическій интересъ отъ внутренней борьбы за конституцію, отъ министровъ, собранія, выборовъ и борьбы партій переходитъ въ болѣе широкую сферу—вопроса о международномъ положеніи Болгаріи, тѣсно связаннаго съ династическимъ вопросомъ. Оставленный Россіей и потерявшій вѣру въ министровъ, князь Александръ чувствуетъ непрочность своего положенія и пытается закрѣпить его, поставивъ на очередь національную задачу объединенія Болгаріи: этимъ онъ расчитываетъ закрѣпить свою популярность въ народѣ. Въ свою очередь Россія въ самой удачѣ князя (присоединеніи В. Румеліи) находитъ поводъ—повести борьбу противъ князя уже совершенно открыто, и поединокъ князя съ Россіей кончается низложеніемъ князя. Какъ ни далека вся эта борьба отъ собственной сферы конституціонной исторіи, но ея вліяніе на партійную жизнь несомнѣнно и очень велико. Объединительная политика князя усиливаетъ оппозиціонную партію Цанкова союзомъ съ родственной ей партіей—румелійскихъ „соединистовъ“ и обѣ оппозиціонныя группы служатъ Россіи слѣпымъ орудіемъ для низложенія князя, вызывая этимъ новую и могущественную національную реакцію—крайней лѣвой группы бывшихъ каравелистовъ (Стамбулова и Радославова). Такимъ образомъ, двѣ новыхъ политическихъ группы: соединистовъ-руссофиловъ и стамбулистовъ - руссофобовъ являются результатомъ этого періода политической борьбы,—хотя и отодвинувшаго всѣ споры о конституціи на задній планъ.

Россія хотѣла „сильной“, цѣлокупной Болгаріи, — Болгаріи Санъ-Стефанскаго договора,—до тѣхъ поръ, пока имѣла безграничное вліяніе на внѣшнюю политику Болгаріи и могла распоряжаться ея войскомъ. Но какъ только то и другое стало ускользать изъ рукъ русскихъ дипломатовъ и генераловъ, взглядъ на „соединеніе“ тотчасъ же измѣнился, вмѣстѣ со взглядомъ на

князя Александра. Россія теперь была противъ того и другого. Между тѣмъ въ Восточной Румеліи, гдѣ бури болгарской политики не переживались непосредственно и лишь болѣе или менѣе смутно отражались на столбцахъ мѣстныхъ газетъ, русскіе представители еще не успѣли перемѣнить точки зрѣнія и симпатизировали „соединенію“,—какъ симпатизировало во время оккупаціи и все русское офицерство. На русскихъ представителей опиралась и мѣстная партія „соединистовъ“, державшая въ своихъ рукахъ главныя должности по управленію и имѣвшая приблизительно тотъ же „чорбаджійскій“ характеръ, какой имѣли въ Болгаріи консерваторы и депутаты III-го народнаго собранія. При первомъ генералъ - губернаторѣ Румеліи, Алеко-пашѣ, эта руссофильско-соединистская партія была, однако же, въ оппозиціи. Алеко-паша не хотѣлъ соединенія, а со времени пріѣзда Каравелова и Славейкова сталъ мечтать о болгарской коронѣ для самого себя и сдѣлался врагомъ русскихъ. Его сторонники—либералы — были у власти и получили названіе „казенныхъ“. По истеченіи пятилѣтняго срока полномочій Алеко-паши, „соединисты“ побѣдили и русскіе вмѣстѣ съ ними. Новый губернаторъ Гавріилъ-паша (Крестовичъ) былъ въ ихъ рукахъ. Но они считали соединеніе невозможнымъ безъ русской санкціи. Между тѣмъ князь Александръ считалъ „соединеніе“ съ самого своего вокняженія главной своей и національной задачей. Послѣ многихъ неудачныхъ попытокъ поднять вопросъ о соединеніи съ консерваторами, соединистами (во время преврата) и цанковистами,—князь, наконецъ, рѣшился поднять его самъ, безъ Россіи. Такимъ образомъ, князь въ Румеліи являлся врагомъ „соединистовъ“ — консерваторовъ и руссофиловъ. Дѣло было сдѣлано, впрочемъ, не столько либералами—„казенными“, сколько болѣе крайней группой—молодыми агитаторами и македонскими революціонерами, какъ Захарій Стояновъ и Ризовъ. Посредникомъ между ними и княземъ служилъ близкій къ князю человѣкъ, его секретарь Головинъ; и въ виду этого посредничества — теряетъ значеніе вопросъ, съ какого именно момента князь былъ посвященъ во всѣ подробности готовившагося переворота. „Соединисты“—гораздо болѣе, чѣмъ князь—были застигнуты врасплохъ Филиппопольскимъ переворотомъ: соединеніе произошло не съ ихъ помощью, а противъ нихъ,—и они готовы были звать турецкое войско противъ болгарскаго князя. Когда затѣмъ Россія не признала соединенія и отозвала своихъ офицеровъ изъ Болгаріи въ самую критическую минуту—начала сербо-болгарской войны,—соединисты получили сильный аргументъ въ свою пользу. При-

нужденный дѣлать уступки туркамъ по отношенію къ формамъ соединенія, князь не могъ провести полнаго и формальнаго объединенія,—и это опять было аргументомъ въ пользу мнѣнія, что состоявшееся соединеніе не есть настоящее, и что настоящее соединеніе можетъ гарантировать только Россія. Общественное мнѣніе особенно недовольно было военной конвенціей съ Турціей. Но высшей точки раздраженія достигло настроеніе „соединистовъ", когда князь, въ сопровожденіи Каравелова, лично отправился въ Румелію, чтобы подготовить настроеніе передъ выборами въ первую палату объединенной Болгаріи. Для него слишкомъ много зависѣло отъ того, чтобы въ собраніе (IV-е) были избраны сторонники совершившагося соединенія: и, при помощи обычныхъ избирательныхъ пріемовъ—въ Румеліи практиковавшихся, правда, впервые—выборы дали благопріятный результатъ, хотя дѣло не обошлось безъ цѣлаго ряда кровавыхъ столкновеній. Изъ 91 выбраннаго депутата только 24 принадлежали къ соединистской оппозиціи; 60 было правительственныхъ (народная либер. партія), и 5 дикихъ. „Соединисты", такимъ образомъ, не имѣли почвы для конституціонной борьбы. Тогда они открыли рѣшительную кампанію противъ князя лично, въ тѣснѣйшемъ союзѣ съ Цанковымъ, который давно уже успѣлъ перебить у Каравелова благоволеніе русскихъ представителей въ Софіи.

Въ органахъ обѣихъ группъ, „Соединеніи" и „Свѣтлинѣ" 1886 г., совершенно открыто обсуждался вопросъ о низложеніи князя; ему напоминалось, что теперь именно самое время исполнить обѣщаніе, неоднократно имъ данное: отказаться отъ престола, если это будетъ нужно для Болгаріи. Болгарія, говорилось тамъ, не можетъ существовать безъ Россіи, а Россія не хочетъ князя. Вопросъ, слѣдовательно, сводится къ дилеммѣ: погибать ли Болгаріи съ княземъ, или погибнуть одному князю, чтобы спасти Болгарію. Въ полемикѣ по этому поводу приняла участіе и „Тырновская конституція"; но, при двойственномъ положеніи Каравелова, его защита князя была настолько слаба, что скорѣе вредила дѣлу, устанавливая своими полупризнаніями справедливость противной точки зрѣнія. И публика, и самъ Каравеловъ не могли забыть, что тотъ же органъ еще недавно (до вступленія Каравелова въ министерство) самъ стоялъ за изгнаніе князя; а опроверженія, построенныя на конституціонной теоріи — именно на томъ, что князь при системѣ кабинета, безотвѣтственъ—мало кого убѣждали. Напротивъ, число убѣжденныхъ враговъ князя быстро увеличивалось, и въ этомъ числѣ оказалось значительное количество молодыхъ болгарскихъ офицеровъ, только что окон-

чившихъ военную школу въ Россіи. Эти „русскіе воспитанники“ обвиняли князя, что свою вражду къ Россіи онъ переноситъ и на нихъ лично и относится къ нимъ съ недовѣріемъ. Нѣсколько несбывшихся ожиданій относительно наградъ и повышеній офицеровъ. отличившихся въ сербо-болгарской войнѣ—подтвердили это мнѣніе и прибавили къ общимъ политическимъ мотивамъ также и рядъ личныхъ обидъ. Наконецъ, оппозиція пустила въ оборотъ рядъ систематически вымышленныхъ слуховъ о новой будто бы грозящей болгарамъ со стороны сербовъ войнѣ, и о невозможности предотвратить это нашествіе иначе, какъ помиривъ Болгарію съ Россіей путемъ изгнанія князя. Насколько искусно и изъ какихъ компетентныхъ сферъ были распущены эти слухи, видно изъ того, что имъ вѣрилъ даже самъ князь; фальсифицированныя депеши съ границы читались однимъ изъ главныхъ заговорщиковъ въ кабинетѣ военнаго министра. Министръ иностранныхъ дѣлъ, Илія Цановъ, велъ прямые переговоры о низложеніи князя съ русскимъ агентствомъ. Министръ предсѣдатель, кромѣ попытки судебнаго преслѣдованія противъ „Свѣтлины“, не принималъ никакихъ мѣръ противъ всей этой агитаціи—и даже не доводилъ о ней до свѣдѣнія князя. Насколько такая бездѣятельность раздражала самихъ коллегъ Каравелова, видно изъ того, что одинъ изъ нихъ, Радославовъ, формально вышелъ изъ партіи, на томъ основаніи, что особа князя недостаточно оберегается и что программа Каравелова не позволяетъ, съ одной стороны, примиренія съ Россіей, а съ другой, рѣшительныхъ дѣйствій противъ руссофильской оппозиціи. Оба послѣдніе аргумента, конечно, противорѣчили одинъ другому, но они одинаково хорошо годились, какъ возраженіе противъ самаго слабаго пункта каравеловской политики. Въ своемъ практическомъ результатѣ, эта политика, во всякомъ случаѣ, сводилась къ дружественному нейтралитету по отношенію къ готовившемуся заговору.

Послѣ нѣсколькихъ слабыхъ попытокъ Каравелова—протянуть время—заговоръ, какъ извѣстно, былъ приведенъ въ исполненіе. Ночью 9 августа 1886 года князь былъ арестованъ офицерами и отвезенъ на русскую границу, откуда послѣ нѣкотораго колебанія, его отпустили въ Австрію. Та партія, которая открыто и всѣми силами призывала переворотъ, первая приглашена была имъ воспользоваться. Во главѣ временнаго правительства стали митрополитъ Климентъ и Цанковъ: Каравеловъ выжидалъ и отказался отъ участія въ правительствѣ. Цанковъ телеграфировалъ въ Россію: „Болгарія у ногъ Вашего Величества“ и устроилъ де-

монстраціи у русскаго агентства, которое просилъ о помощи и о содѣйствіи перевороту. Не получивъ немедленно ожидаемой помощи, министерство Цаякова очутилось въ неловкомъ положеніи. Появились первые признаки реакціи противъ переворота: въ самой Софіи часть войскъ объявила себя противъ заговорщиковъ, а въ Филиппополѣ офицеры вели дѣятельные предварительные переговоры о соединеніи съ другими войсками, расположенными въ провинціи и о совмѣстномъ движеніи на Софію. Въ виду такого положенія, правительство Цанкова сложило съ себя власть, и главой правительства сдѣлался, по настоянію русскаго агента Богданова, Каравеловъ. Однако и Каравеловъ, хотя и не принадлежалъ прямо къ числу „черныхъ душъ“, готовившихъ переворотъ, былъ, какъ мы видѣли, достаточно компрометированъ самымъ фактомъ своего бездѣйствія относительно заговорщиковъ. Никто, разумѣется, не могъ вѣрить, чтобы Каравеловъ не зналъ о приготовленіяхъ. Такимъ образомъ, воспользоваться положеніемъ не удалось и ему. Во главѣ движенія противъ превората сталъ человѣкъ, который и по своему офиціальному положенію—предсѣдателя народнаго собранія — и по своей роли въ послѣднее время въ партіи Каравелова—былъ внѣ всякихъ подозрѣній. Къ этому человѣку и обратились филиппопольскіе офицеры съ просьбой принять на себя руководство контръ-революціей. Это былъ Стефанъ Стамбуловъ — человѣкъ съ ореоломъ „апостола“ революціонной эпохи борьбы за освобожденіе, выбранный въ первое же народное собраніе съ нарушеніемъ конституціи, такъ какъ ему тогда было всего 22 года (вмѣсто требуемыхъ 30); тогда уже имѣвшій вліяніе въ собраніи, какъ видный членъ лѣвой группы каравелистовъ (наряду съ Сукнаровымъ); затѣмъ, окончательно, выдвинувшійся въ первые ряды, благодаря раздорамъ Цанкова и Каравелова (которые оба принуждены были за нимъ ухаживать); въ послѣднее министерство Каравелова представлявшій то направленіе, которое характеризуется отставкой Радославова— т. е. направленіе, недовольное недостаточной рѣшительностью Каравелова по отношенію къ требованіямъ Россіи. Никто не зналъ тогда, что въ этомъ человѣкѣ скрываются всѣ таланты и всѣ пороки революціоннаго диктатора и что ему суждено замѣнить пришедшій теперь къ концу режимъ „лжи и обмана“ въ правительствѣ, „черныхъ душъ“ въ оппозиціи—режимомъ откровеннаго насилія. Но во всякомъ случаѣ, всѣ скоро увидали, что это—какъ разъ человѣкъ положенія, достаточно рѣшительный, чтобы рискнуть на то, на что не рѣшались тогда самые смѣлые, и отвергнуть ту основную аксіому всѣхъ болгарскихъ политическихъ

партій,—что Болгарія безъ Россіи жить не можетъ и что та доля вліянія, на которую претендуетъ Россія въ военной и внѣшней политикѣ княжества—есть ея „законная и необходимая“ доля.

Въ князѣ Александрѣ Стамбуловъ нашелъ слишкомъ совѣстливаго, слишкомъ уставшаго и разочарованнаго коварствомъ болгарскихъ политиковъ человѣка, чтобы рѣшиться на новый экспериментъ управленія Болгаріей. Александръ и самъ въ сущности вѣрилъ, что безъ Россіи Болгарія жить не можетъ, а Россія не помирится съ нимъ: т. е. онъ вполнѣ раздѣлялъ точку зрѣнія свергнувшихъ его заговорщиковъ. Можетъ быть этимъ отчасти объясняется та странная пассивность, съ которой онъ наблюдалъ, какъ вокругъ него собирались тучи, то непонятное равнодушіе, съ которымъ онъ встрѣчалъ всѣ предупрежденія о готовящемся заговорѣ, и та готовность, съ которой онъ подписалъ свое первое отреченіе. Возстановленный снова на престолѣ Стамбуловымъ и румелійскими войсками,—пришедшими въ Софію вопреки просьбамъ и настояніямъ Каравелова, — князь Александръ уже имѣлъ въ карманѣ отвѣтъ императора Александра III на свою знаменитую телеграмму, въ которой слагалъ власть въ руки русскаго императора. Отвѣтъ гласилъ, что Россія не можетъ одобрить возвращенія князя въ Болгарію и воздержится отъ всякихъ сношеній съ ней, пока въ Болгаріи будетъ князь Александръ. Такимъ образомъ, къ великой досадѣ Стамбулова, князь самъ лишилъ себя возможности воспользоваться своимъ возстановленіемъ на болгарскомъ престолѣ. И когда, въ послѣднюю минуту окончательныхъ проводовъ, разставаясь съ Болгаріей на австрійской границѣ, князь полушутливо — полусентиментально спросилъ Стамбулова, думаетъ ли онъ, что когда-нибудь ему, князю, удастся вернуться въ Болгарію, Стамбуловъ рѣзко и не задумываясь отвѣтилъ: „никогда“.

Уѣзжая изъ Софіи, князь назначилъ регентами Стамбулова, Каравелова и Муткурова (дѣятеля Филиппопольскаго переворота, родственника Стамбулова), а первымъ министромъ сдѣлался Радославовъ. Полнымъ господиномъ положенія былъ, конечно, Стамбуловъ: вокругъ него сплотилась небольшая кучка людей, намѣтившихъ уже задолго до переворота ту политику, которой теперь онъ долженъ былъ слѣдовать. Кучка эта не вышла изъ рядовъ парламентскихъ дѣятелей, хотя и имѣла кое-что общее съ недовольными либералами, покинувшими партію Каравелова. Это были люди болѣе рѣшительные и послѣдовательные, чѣмъ Сукнаровъ и Радославовъ: главнымъ образомъ, журналисты и практическіе революціонеры, пожавшіе первые лавры въ Руме-

лійскомъ переворотѣ. Ихъ политическая программа очень ярко формулирована уже въ 1885 г. въ возобновленной ими послѣ четырехмѣсячнаго перерыва „Независимости“ (№ 1, 2 августа). „Мы будемъ придерживаться,—заявляла обновленная редакція,—принципа: *Болгарія для болгаръ*. Мы будемъ бороться со всякимъ, кто старается подкопать основы *свободы* въ нашемъ государственномъ строѣ или кто посягаетъ на *независимость* нашего отечества. Одной изъ первыхъ нашихъ задачъ будетъ научить болгарскую молодежь не поклоняться кумирамъ... такъ какъ эти кумиры слишкомъ часто злоупотребляютъ своимъ положеніемъ. Разъ навсегда поставивъ задачей сохраненіе независимости страны, мы будемъ преслѣдовать всякаго, будетъ это Каравеловъ, Цанковъ, князь или, наконецъ, русскіе—кто дѣйствуетъ въ ущербъ этой независимости“. Съ января слѣдующаго 1886 г. къ прежнему издателю „Независимости“ Д. Петкову—извѣстному тогда, главнымъ образомъ, какъ фельетонистъ „Свистка“ (Свирки), присоединились румелійскій дѣятель Захаръ Стояновъ и македонскій—Д. Ризовъ. Въ первомъ же номерѣ, положенія только что цитированной программы были развиты подробно и резюмированы въ слѣдующихъ шести пунктахъ; „I. Болгарія должна быть *наша*, мы у себя дома должны быть полными хозяевами. II. Только конституціонное управленіе можетъ передать когда-нибудь въ руки народа его собственную судьбу,—если прилагать это управленіе не по правиламъ Беджгота, Бентама, Каннинга, Жюля Пудра и другихъ авторитетовъ (полемическая выходка противъ Каравелова), а по точному смыслу буквы и духа этой конституціи. III. Теперь, когда князь познакомился съ духомъ и стремленіями нашего народа... въ его лицѣ сосредоточиваются всѣ желанія, идеалы и стремленія народа: нѣтъ Александра — нѣтъ въ Болгаріи свободы, нѣтъ конституціи,—нѣтъ, наконецъ, и самой Болгаріи. IV. Къ нашимъ освободителямъ мы питаемъ глубокую благодарность и благоговѣемъ передъ павшими за нашу свободу русскими героями. Но мы различаемъ между стомилліонной великой Россіей и Россіей офиціальной. Послѣ 6 сентября (присоединенія Румеліи и отозванія русскихъ офицеровъ) всякому понятно, какого рода покровительство имѣетъ въ виду оказывать наша офиціальная покровительница... эти распоряженія идутъ въ разрѣзъ съ нашей самостоятельностью и свободой. V. Существованіе партій насъ не смущаетъ: гдѣ есть партіи, тамъ есть свободная политическая жизнь и контроль надъ правительствомъ. Для насъ та партія будетъ самой лучшей, которая будетъ держать Болгарію подальше отъ вліянія офиціальной Россіи, уни-

чтожить всякіе реакціонные законы (Каравеловъ не отмѣнилъ закона объ измѣненіяхъ конституціи, проведеннаго Цанковымъ), будетъ управлять страной по конституціи въ полномъ смыслѣ слова и, наконецъ, понявъ истинный интересъ *общаго* болгарскаго отечества, — сумѣетъ установить наилучшія отношенія между Болгаріей и Турціей. Въ другое время мы бы этого не желали, но послѣ 6 сентября стало ясно, что если есть страна, съ которой мы должны быть хороши — это Турція: сближеніе съ ней, кромѣ того, что гарантируетъ существованіе Болгаріи, облегчаетъ участь милліоновъ болгаръ, еще находящихся подъ непосредственнымъ управленіемъ султана. Разореніе Турціи поведетъ къ раздробленію Болгаріи (подразумѣвается „цѣлокупная“ Болгарія) между державами. VI. Войско должно остаться въ нашихъ собственныхъ рукахъ—въ рукахъ народа, изъ котораго оно происходитъ. Пусть оно будетъ хуже обучено, но пусть имъ командуютъ люди, которыхъ родила наша земля. Спеціалистовъ можно взять у державъ, которыя не хотятъ обращать Болгарію въ собственное помѣстье. Войско должно стоять внѣ политическихъ партій. Мы будемъ преслѣдовать жестоко всякаго министра-президента, который бы пожелалъ создать себѣ военную партію, не пощадимъ и державнаго главу, если онъ пожелаетъ имѣть придворную партію изъ офицеровъ. Если изъ трехъ милліоновъ болгарскаго народа мы останемся втроемъ—то и тогда мы пойдемъ смѣло и открыто, пока наши перья не будутъ притуплены какой-нибудъ непреодолимой силой“.

Впечатлѣніе, произведенное этой программой, характеризуется тѣмъ, что Каравеловъ, пользуясь военнымъ положеніемъ (введеннымъ съ 10 сентября 1885 г.), немедленно пріостановилъ газету. Слѣдующій номеръ вышелъ черезъ полтора мѣсяца, когда цензура перешла къ министру юстиціи Радославову, и, по выраженію редакторовъ, „стала настолько снисходительной, насколько намъ нужно, чтобы говорить безъ особенныхъ компромиссовъ съ совѣстью, при единственномъ условіи—воздерживаться отъ *подробнаго* обсужденія нѣкоторыхъ щекотливыхъ вопросовъ (разумѣются, конечно, отношенія къ Россіи и изгнаніе князя), пока не наступятъ нормальныя времена“.

Нормальныя времена, однако, наступили не скоро, и въ ожиданіи ихъ настроеніе, выраженное въ девизѣ „Болгарія для себя“, продолжало быстро рости. „Болгарія свободная и независимая“ становится теперь первой и главнѣйшей цѣлью внутренней и внѣшней политики. Уѣзжая изъ Болгаріи, князь Александръ въ своемъ прощальномъ манифестѣ 26 августа 1886 г. передаетъ

народу обѣщаніе „свободы и независимости“, словесно данное ему въ русскомъ агенствѣ; и годъ спустя, 2 августа 1887 г., князь Фердинандъ, вступая на болгарскую почву, кончаетъ первый свой манифестъ тѣмъ же самымъ лозунгомъ: да здравствуетъ свободная и независимая Болгарія.

Въ промежуткѣ между обоими манифестами—Болгаріи пришлось пережить цѣлый годъ паники, которую можно сравнить съ той, какую пережилъ Парижъ 1792—93 г. въ постоянномъ ожиданіи нашествія коалиціонныхъ войскъ. Дѣло въ томъ, что русскіе дипломаты все еще руководились взглядомъ, который можно найти формулированнымъ въ „Московскихъ Вѣдомостяхъ“, въ одномъ изъ мартовскихъ номеровъ 1886 г.; „кто воспротивится Россіи, если она захочетъ взять въ свои руки устройство болгарскихъ дѣлъ? Рѣшительно никто. Болгарскіе патріоты давно призываютъ къ тому свою освободительницу; болгарскій народъ жадно ждетъ этого дня“. Руководясь этимъ взглядомъ, дипломатія подготовила переворотъ 9 августа, съ помощью той части „патріотовъ“, которую въ Болгаріи называли „черными душами“. Встрѣтивъ неожиданное противодѣйствіе перевороту со стороны другихъ патріотовъ, русскіе дипломаты рѣшились апеллировать, въ славянофильскомъ духѣ, къ „народу“. Такова была миссія барона Каульбарса, посланнаго въ Болгарію для „устройства ея дѣлъ“, вскорѣ послѣ удаленія Александра, въ октябрѣ 1886 г. Едва вступивъ на болгарскую почву, Каульбарсъ объявилъ правительство, къ которому былъ посланъ, незаконнымъ; затѣмъ, черезъ русскихъ консуловъ онъ распубликовалъ свои требованія: отложить (вопреки конституціи) выборъ новаго князя, освободить арестованныхъ офицеровъ, совершившихъ переворотъ 9 августа и т. д. Въ то же время онъ черезъ Цанкова требовалъ отставки регенства и образованія смѣшаннаго министерства подъ руководствомъ Россіи. Когда Стамбуловъ на это не согласился, Каульбарсъ началъ прямую агитацію противъ предстоявшихъ выборовъ въ Великое собраніе для избранія новаго князя. Для этого онъ объѣхалъ лично города сѣверной Болгаріи, всюду открыто приглашая населеніе отказаться отъ участія въ выборахъ: т. е. бунтуя народъ противъ регентства, которое принуждено было не только терпѣть его агитацію, но даже принять мѣры для обезпеченія его личной безопасности противъ возможныхъ покушеній со стороны своихъ собственныхъ сторонниковъ. Когда, несмотря на эту агитацію, выборы все-таки состоялись, Каульбарсъ совѣтовалъ цанковистамъ торжественно удалиться изъ собранія, и съ своей стороны заявилъ, что не признаетъ законными ни выборы, ни собраніе, ни

его будущія рѣшенія. Затѣмъ онъ демонстративно оставилъ Болгарію, вмѣстѣ со всѣми русскими консулами. Не помогъ и выборъ Великимъ собраніемъ кандидата, считавшагося угоднымъ Россіи: принца Вальдемара Датскаго, брата русской императрицы. Вальдемару не позволили принять избраніе, и Великое собраніе разошлось, выбравъ комиссію для объѣзда европейскихъ столицъ и для пріисканія новаго кандидата. Такимъ образомъ, кризисъ былъ продленъ на неопредѣленный срокъ, и „черныя души“ воспользовались этимъ для продолженія агитаціи. Цанковъ былъ въ Царьградѣ и пытался черезъ Порту провести ту русскую программу, которую не удалось провести въ Софіи: т. е. уничтоженіе регентства и составленіе смѣшаннаго министерства съ нимъ самимъ во главѣ и съ Каульбарсомъ (или Кантакузеномъ) въ роли военнаго министра; затѣмъ предполагалось созваніе новаго Великаго собранія для выбора русскаго кандидата, князя Николая Мингрельскаго, и для измѣненія конституціи; возвращеніе компрометированныхъ офицеровъ и общая амнистія. Въ то же время Каравеловъ въ своей „Тырновской конституціи“ обвинялъ регентство въ неуступчивости относительно Россіи. 19 февраля 1887 г. произошло событіе, которое показало, что со стороны „черныхъ душъ“ дѣло не ограничивается журнальной полемикой и дипломатическими переговорами: въ Рущукѣ произошелъ бунтъ противъ регентства, едва не поддержанный и Силистріей. Только что выпущенные регентствомъ по русскому требованію офицеры, вмѣстѣ съ своими оставшимися въ Болгаріи товарищами, открыто организовали военное движеніе противъ регентства. Былъ при этомъ моментъ, когда два русскіе военные корабля явились передъ Варной, подъ предлогомъ защиты русскаго консульства.

Всѣ эти событія вызвали настоящій пароксизмъ національнаго воодушевленія. Теперь, говорилъ Захарій Стояновъ въ правительственномъ органѣ „Свободѣ“, замѣнившемъ „Независимость“ въ октябрѣ 1886 г.,—теперь вопросъ идетъ не о томъ, кто либералъ или радикалъ, или консерваторъ. Вопросъ идетъ о томъ, кто за Болгарію и кто противъ. Есть только двѣ партіи: болгарская и „рубладжійская“.

Одновременно съ агитаціей Каульбарса сдѣлана была первая попытка организовать партію національной независимости. Въ октябрѣ 1886 г. Пѣшевъ, бывшій тогда начальникомъ отдѣленія въ министерствѣ юстиціи, созвалъ собраніе, принявшее лозунгъ: „България за себе си“, провозглашенный Ризовымъ въ цитированной выше статьѣ „Независимости“, въ подражаніе знамени-

тому итальянскому: Italia fara da se. Въ Рущукѣ была организована „дружина“ подъ этимъ названіемъ; въ Сливнѣ—подъ названіемъ „дружины для охраны свободы и независимости въ Болгаріи“. Въ номерѣ „Свободы“ отъ 14 февраля 1887 г. Захарій Стояновъ обратился съ воззваніемъ „ко всѣмъ истиннымъ сынамъ Болгаріи“ и приглашалъ ихъ основывать подобныя дружины въ каждомъ городѣ, въ каждомъ селѣ. „Эти комитеты, говорилъ онъ, послужатъ нравственной и вспомогательной силой теперешнему патріотическому правительству“. Роль рущукской дружины во время подавленія тамошняго бунта дала поводъ правительственному органу повторить призывъ Стоянова. Призывъ на этотъ разъ имѣлъ характеръ прямого офиціальнаго приглашенія. При правительственномъ поощреніи, въ теченіе слѣдующаго марта вооруженныя дружины общества „България за себе си“ организуются повсемѣстно, представляя, такимъ образомъ, единственную организованную силу въ странѣ, такъ какъ старыя бюро либеральной партіи находились въ это время въ полномъ упадкѣ.

Мы должны были остановиться на этихъ подробностяхъ, потому что ими объясняется важный поворотъ въ конституціонной исторіи Болгаріи. Прежнія принципіальныя дѣленія партій, подъ давленіемъ грозной опасности извнѣ, дѣйствительно отходятъ на второй планъ или совершенно стушевываются; а въ новой группировкѣ—вооруженныя дружины болгарскихъ патріотовъ начинаютъ играть совершенно непредусмотрѣнную конституціей роль. Первый порывъ патріотизма проходитъ быстро—и даже въ самый разгаръ его масса членовъ новаго дружества привлекается къ нему не требованіями патріотизма, а расчетомъ на правительственный патронажъ. Патріотическія дружины довольно скоро вырождаются въ вооруженныя шайки Клодія и Милона, получаютъ на газетномъ жаргонѣ кличку „сухопутной флотиліи“, фигурируютъ въ этомъ качествѣ уже въ Тырновскомъ избирательномъ собраніи 1886 г. и съ тѣхъ поръ постоянно употребляются для партійныхъ цѣлей на выборахъ, распредѣляясь между Клодіемъ и Милономъ тогдашняго времени—Стамбуловымъ и Радославовымъ.

Мы до сихъ поръ, по возможности, оставляли въ сторонѣ личные мотивы болгарскихъ политическихъ дѣятелей, даже въ такихъ случаяхъ, когда они несомнѣнно вліяли на политическое поведеніе, напр., при превращеніи Цанкова изъ руссофоба въ руссофила. Объясняя происхожденіе партіи Радославова, личныхъ мотивовъ обойти невозможно. Въ началѣ все дѣло было въ томъ, что министръ-премьеръ, опираясь на своихъ „пріятелей“, почув-

ствовалъ свою силу и захотѣлъ воспользоваться ею, чтобы помѣряться съ регентомъ. Первый случай къ открытому соревнованію представился, когда весной 1887 года, тотъ и другой (отдѣльно) совершали тріумфальныя поѣздки по Болгаріи. Стамбуловъ воспользовался при этомъ княжеской яхтой и этимъ вызвалъ обвиненія Радославова, что онъ стремится овладѣть прерогативой. Захарій Стояновъ въ своей „Свободѣ" объясняетъ разрывъ съ Радославовымъ тоже личными мотивами. „Онъ пустилъ въ ходъ пріемы, цѣлью которыхъ было—убѣдить публику, что регенты,—особенно Стамбуловъ—суть не болѣе какъ тѣнь человѣка, которому должна поклоняться Болгарія... Въ домѣ регентовъ, въ спорѣ съ Стамбуловымъ, онъ позволилъ себѣ сказать, что съ пятью жандармами онъ можетъ арестовать регентовъ, и конецъ дѣлу (№ 82)". Но была всетаки и тутъ принципіальная причина для отдѣленія,—и чѣмъ дальше, тѣмъ она становилась яснѣе. Дѣло въ томъ, что изъ двухъ сторонъ лозунга „свобода и независимость Болгаріи" Стамбулову пришлось выбрать второй—и во имя „независимости" совершенно пожертвовать первымъ—„свободой". Онъ дѣлалъ это, не маскируясь и совершенно сознательно. Когда кн. Фердинандъ упрекнулъ его за насилія, употребленныя при выборахъ въ Тырновское Великое собраніе, Стамбуловъ прямо отвѣтилъ: „да, но этому собранію В. В. обязаны своимъ избраніемъ". Когда впослѣдствіи оппозиція въ народномъ собраніи упрекала Стамбулова за грубыя нарушенія основныхъ правъ болгарскаго гражданина, онъ не менѣе рѣшительно бросилъ собранію свою знаменитую реплику: „Когда я вижу, что по моему внутреннему убѣжденію что нибудь надо сдѣлать для спасенія отечества, я это сдѣлаю, хотя бы оно и было запрещено законами". Употребленныя имъ насилія были таковы, что внушили ужасъ даже привыкшимъ къ насиліямъ болгарскимъ политикамъ: но это именно и было прямой ихъ цѣлью. Трудно обвинять за это болгарскаго Робеспьера, въ виду того неопредѣленнаго международнаго положенія, въ какомъ находилась Болгарія и въ виду укоренившейся привычки военныхъ и штатскихъ политиковъ—искать помощи въ заговорахъ и въ обращеніи къ иностраннымъ державамъ за помощью во внутреннихъ спорахъ. Опасность, о которой говорилось выше, не кончилась съ избраніемъ князя. Россія побудила остальныя державы отказать Фердинанду въ признаніи и вела долгіе переговоры на почвѣ своей первоначальной программы: т. е. кассированія всѣхъ дѣйствій Тырновскаго собранія и посылки русскаго комиссара для руководства выборами въ другое Великое собраніе, которое бы вновь выбрало

князя. Сперва Россія предлагала послать съ этой цѣлью генерала Эрнрота, потомъ согласилась присоединить къ нему турецкаго комиссара, но требовала первенства для своего; наконецъ, предложила поручить дѣло международной комиссіи. Но ни Турціи, ни Европѣ вовсе не улыбалась перспектива вновь открыть восточный вопросъ, и Стамбуловъ скоро сдѣлался самымъ популярнымъ человѣкомъ въ Константинополѣ и въ Вѣнѣ. Его личность ручалась Европѣ за сохраненіе statusquo въ Болгаріи, и, при этомъ условіи, его положеніе, конечно, выходило далеко изъ рамокъ конституціоннаго строя. Оно и могло держаться лишь до тѣхъ поръ, пока цѣль, которой служилъ Стамбуловъ, не была достигнута: пока международное положеніе Болгаріи не было окончательно упрочено. Когда этотъ моментъ опасности прошелъ, обратная сторона медали—т. е. стамбуловскія насилія должны были выступить особенно ярко; и оппозиція Радославова, которая до тѣхъ поръ была безсильна,—сразу пріобрѣла большое значеніе. Нужно было быть тонкимъ политикомъ, чтобы замѣтить, когда этотъ моментъ наступилъ,—и воспользоваться имъ для низложенія Стамбулова. Но, конечно, не Радославовъ оказался этимъ тонкимъ политикомъ. Были другіе люди, которые всегда первые чувствовали, что на кораблѣ начинаетъ пахнуть пожаромъ, и спѣшили съ него спастись заблаговременно. Это были извѣстные намъ Стоиловъ и Начевичъ, давно уже отдѣлавшіеся отъ своего консервативнаго доктринерства временъ „полномочій". Въ началѣ стамбуловскаго режима они тѣсно примыкаютъ къ Стамбулову, не смущаясь революціоннымъ характеромъ его диктатуры; ихъ хвалитъ самъ Захарій Стояновъ, они фигурируютъ въ министерствѣ Стамбулова, послѣ выбора князя и сверженія Радославова. „Гдѣ вашъ либерализмъ", спрашиваетъ по этому поводу стамбулистовъ Радославовъ. А Стояновъ отвѣчаетъ ему: „теперь нѣтъ либераловъ и консерваторовъ: есть только болгарская партія, къ которой примыкаетъ весь болгарскій народъ, и кучка слѣпцовъ, руководимыхъ предателями: Цанковымъ и Каравеловымъ... И пока надъ Болгаріей висятъ такія темныя тучи, которыя грозятъ уничтожить не параграфъ конституціи, а самую Болгарію, то мы не будемъ принадлежать къ числу тѣхъ педантовъ изъ фальшивой школы Каравелова, которые какъ слѣпцы цѣпляются за мертвую букву". Но проходитъ всего 6 лѣтъ—и положеніе совершенно мѣняется. Тѣ самые консерваторы, вступленіе которыхъ въ кабинетъ Стамбулова было для Радославова поводомъ къ окончательному разрыву съ стамбулистами, оказываются въ собственномъ лагерѣ Радославова и вмѣстѣ съ нимъ борятся

противъ стамбуловскаго режима въ рядахъ оппозиціи, при помощи союзнаго органа соединенной оппозиціи—„Свободнаго Слова“ (1893). И опять не Радославовъ, а эти самые консерваторы пользуются плодами побѣды. Впрочемъ, тутъ уже чувствуется рука новаго политика, болѣе крѣпкая, чѣмъ всѣ остальныя. Этимъ политикомъ, къ постоянно усиливающемуся негодованію другихъ политиковъ Болгаріи,—оказывается новый князь Фердинандъ.

Можетъ быть, высшей точкой могущества Стамбулова—былъ моментъ, когда онъ. противъ желанія собственной партіи, воспользовался этимъ могуществомъ, чтобы провести мѣру, которая должна была окончательно укрѣпить династію и усилить, такимъ образомъ, положеніе князя. И этотъ же самый моментъ послужилъ началомъ паденія Стамбулова. Укрѣпляя князя, онъ дѣлалъ ненужнымъ самого себя. Событіе, о которомъ идетъ рѣчь, есть женитьба князя. Князю, непризнанному Европой, трудно было найти невѣсту изъ среды царствующихъ домовъ; затрудненіе особенно увеличивалось вслѣдствіи того, что, по конституціи, наслѣдникъ долженъ былъ быть православнымъ. Невѣсту Стамбуловъ, наконецъ, нашелъ, но она была католичка—и политическія сомнѣнія осложнились религіозными. Стамбуловъ рѣшился устранить это препятствіе къ основанію династіи, измѣнивъ конституцію, т. е. распространивъ право принадлежать къ другой вѣрѣ на наслѣдника перваго князя. Біографъ Стамбулова, Биманъ, разсказываетъ, какихъ усилій стоило Стамбулову убѣдить своихъ партизановъ въ политической необходимости этой мѣры. Пересмотръ конституціи—эта идея была связана въ памяти болгарскихъ политиковъ съ самыми непріятными ассоціаціями, а самая мѣра должна была оказаться крайне непопулярной въ народѣ. Стамбулову, однако, удалось привлечь на сторону своего взгляда кое-кого изъ высшаго духовенства. Въ 1893 г. собрано было (IV-е) Великое собраніе, которое и утвердило предположенное измѣненіе въ конституціи. Кстати предложены были собранію и нѣкоторыя другія измѣненія—частью тѣ же самыя, которыя уже давно намѣчались консервативными критиками конституціи. Самыя важныя изъ нихъ были—уменьшеніе количества представителей вдвое и продленіе срока ихъ полномочій (съ 3 до 5 лѣтъ).

Иногда высказывалось соображеніе, что Стамбуловъ дѣлалъ свою уступку католицизму въ прямомъ расчетѣ—сдѣлать для князя невозможнымъ примиреніе съ Россіей и тѣмъ поставить его въ постоянную зависимость отъ себя. Какъ разъ, однако, этотъ расчетъ, еслибы онъ былъ у Стамбулова, оказался бы наиболѣе слабымъ и ошибочнымъ. Въ дѣйствительности, Стам-

буловъ давалъ князю въ руки козырь для будущей торговли съ русскими дипломатами—и ставилъ самого себя въ положеніе—единственнаго препятствія на пути къ примиренію. Князь, дѣйствительно, съ замѣчательнымъ искусствомъ воспользовался выгодной стороной своего положенія. На этомъ вопросѣ онъ пожалъ первые свои дипломатическіе лавры, не только помирившись съ Россіей, путемъ возвращенія сына въ православіе, но по дорогѣ еще и отдѣлавшись отъ Стамбулова. Истинныя соображенія Стамбулова были, несомнѣнно, менѣе личнаго и болѣе государственно-политическаго характера. Онъ хотѣлъ положить конецъ неопредѣленности дипломатическаго положенія Болгаріи, хотѣлъ создать „сильное и твердое“ правительство, какъ это прямо высказано въ одной анонимной брошюрѣ того времени, защищавшей предположенныя перемѣны въ конституціи и приписывавшейся, хотя, повидимому, несправедливо, близкому другу Стамбулова — Петкову (ср. рядъ статей либеральнаго адвоката Бѣлинова въ одной провинціальной газетѣ: „Отъ що теглимъ“).

Великимъ собраніемъ 1893 г. заканчивается исторія перемѣнъ въ болгарскомъ политическомъ строѣ. Съ этого времени начинается новый періодъ въ конституціонной исторіи Болгаріи. Конституціонный режимъ функціонируетъ, въ теченіе этого періода, вполнѣ правильно съ внѣшней, формальной стороны. Но въ то же время, фактическая власть, несомнѣнно, переходитъ къ князю. Уже въ послѣдніе годы стамбуловскаго режима князю удается создать себѣ военную партію, такъ что борьба между нимъ и всесильнымъ первымъ министромъ сводится къ борьбѣ войска и полиціи. Послѣ паденія Стамбулова, среди вождей другихъ партій князь уже не встрѣчаетъ людей дѣйствительно сильныхъ—лично или по своему вліянію въ странѣ. Самыя партіи отчасти были разбиты Стамбуловымъ, отчасти дискредитированы собственными ошибками; не имѣя твердой опоры въ странѣ, онѣ превратились въ тѣсныя группы политикановъ, связанныхъ между собой преимущественно личными интересами. При этомъ условіи, князю легко было поставить ихъ въ зависимость отъ себя и, безъ всякихъ нарушеній конституціи, установить то, что въ Болгаріи принято называть „личнымъ режимомъ“. Внѣшнимъ образомъ, борьба партій продолжается и ведется еще ожесточеннѣе прежняго. Перемѣны становятся еще чаще,—ни одно собраніе не доживаетъ до законнаго предѣла своихъ полномочій. Но—plus ça change, plus c'est la même chose. Мы ограничимся, поэтому, лишь самымъ

бѣглымъ очеркомъ исторіи партій послѣ Стамбулова,—чтобы затѣмъ перейти къ систематическому изображенію болгарской конституціонной практики.

Впечатлѣніе, оставленное режимомъ Стамбулова, было настолько сильно, что въ первое время послѣ его паденія партійная жизнь продолжала идти въ духѣ „соединенной оппозиціи“ Свободнаго Слова. Стамбуловъ былъ тутъ, на лицо; онъ еще открыто грозилъ, что вернется и что тогда достанется его политическимъ врагамъ. Подъ этимъ же впечатлѣніемъ совершились и выборы въ восьмое народное собраніе: они произведены были въ духѣ рѣзкой реакціи противъ только-что свергнутаго режима. Но въ моментъ, когда они производились, новой „правительственной“ партіи еще не сложилось, чѣмъ и объясняется, что на выборахъ три главныя оппозиціонныя группы получили почти поровну представителей: цанковисты—40, соединисты—40 и радослависты—37. Кромѣ того, было выбрано 26 консерваторовъ, 8 каравелистовъ и 3 соціалиста. Конечно, взаимное согласіе соединенной оппозиціи рушилось тотчасъ же, какъ только рѣчь зашла о дѣлежѣ добычи. Радославовъ, точно также какъ при Каравеловѣ и при Стамбуловѣ, опять не хотѣлъ играть второй роли, а первая роль отдана была княземъ Стоилову. Въ результатѣ, Стоиловъ немедленно приступилъ къ сплоченію новой правительственной партіи, на которую могъ бы опереться противъ Радославова. Уже за четыре дня до открытія новаго собранія, 11 октября 1894 г., южно-болгарскіе представители (т. е. соединисты) заявили Стоилову, что они присоединяются къ правительственной партіи. Вслѣдъ затѣмъ и консерваторы, собравшись въ квартирѣ Начева, подписали заявленіе, что признаютъ своимъ вождемъ Стоилова. Присоединилась къ нему и часть цанковистовъ. Вновь сорганизованная, такимъ образомъ, партія уже не могла носить клички консерваторовъ, хотя и приняла въ себя всѣ консервативные элементы всѣхъ упомянутыхъ партій. Она не могла назваться и либеральной, такъ какъ разные оттѣнки либерализма представлялись каравелистами, радославистами и стамбулистами. Она назвала, поэтому, себя „народной“ партіей или „народняками“. Въ палатѣ она имѣла теперь сплоченное большинство, нѣсколько болѣе 100 голосовъ изъ 153. Характеръ партіи былъ по преимуществу „чорбаджійскій“, такъ какъ къ ней примыкали наиболѣе зажиточные независимые элементы болгарскаго общества. Отодвинутая на второй планъ эпохой конституціонной борьбы и политическаго терроризма, партія болгарской буржуазіи теперь спѣшила наверстать потерянное время

и воспользоваться доставшейся ей властью. Вопреки избирательному закону, очень многіе изъ самихъ депутатовъ палаты занимались подрядами и поставками. Господство партіи народняковъ продолжалось необычайно долго для Болгаріи—цѣлыхъ четыре съ половиной года, при чемъ новые успѣшные выборы 1895 г. (въ IX нар. собраніе) еще болѣе закрѣпили ея положеніе. Оппозиція имѣла къ этой палатѣ всего только 15 мѣстъ изъ 169 (именно 7 радославистовъ, 3 стамбулиста, 2 каравелиста, 2 соціалиста и 1 цанковистъ). Секретъ такой прочности стоиловскаго министерства заключается, кромѣ утомленія страны послѣ стамбуловскаго режима, также и въ успѣшной внѣшней политикѣ. Примиреніемъ съ Россіей (1895 г.) Стоиловъ отнялъ оружіе у сторонниковъ Каравелова, строившихъ всю свою политику на убѣжденіи, что Россія не пойдетъ ни на какія соглашенія съ княземъ. Однако же, въ концѣ концовъ, партія сдѣлалась жертвой своихъ коммерческихъ тенденцій и пала по вопросу финансово-коммерческому. Находясь съ самаго начала въ зависимости отъ соединистовъ, Стоиловъ долженъ былъ исполнить ихъ желаніе: отнять у иностраннаго общества восточныхъ жел. дорогъ возможность съ помощью тарифовъ направлять торговлю на турецкій Даде-агачъ вмѣсто болгарскаго новаго порта, Бургаса Иностранная компанія вообще диктовала болгарамъ свои условія пользуясь тѣмъ, что часть линіи черезъ южную Болгарію находилась въ ея рукахъ. Такъ какъ прямо выкупить у иностранцевъ эту принадлежавшую имъ часть линіи оказалось нельзя, то соединисты рѣшили построить, такъ называемую, „параллельную линію“, въ обходъ иностранной. Тогда вѣнскій Länderbank пустилъ въ ходъ финансовую репрессію и отказался сдѣлать послѣдній выпускъ займа, устроеннаго еще Стамбуловымъ. Правительство очутилось безъ денегъ для постройки жел. дороги и Бургасскаго порта; и вопросъ о финансированіи затѣянныхъ въ Румеліи предпріятій обострился. Къ неудовольствію соединистовъ, „параллельную линію“ пришлось бросить и войти въ переговоры съ Länderbank'омъ, который самъ теперь предлагалъ устроить продажу иностранной линіи болгарамъ и дать имъ въ займы деньги, но на такихъ условіяхъ, которыя общественнымъ мнѣніемъ признаны были безусловно невыгодными и унизительными. Общественное мнѣніе обвиняло министра финансовъ Теодорова въ желаніи получить личныя выгоды отъ желѣзнодорожнаго займа; говорилось также объ участіи родственниковъ князя въ предпріятіи. Въ этомъ деликатномъ положеніи князь самъ вызвалъ отставку Стоилова, гласно назвавши

министра финансовъ „воромъ“—въ чемъ, какъ говорятъ, убѣдилъ князя Грековъ.

Грековъ и явился наслѣдникомъ павшаго министерства, по личному выбору князя. Но у Грекова не было никакой *своей* партіи въ странѣ. Поэтому, для составленія новаго правительственнаго большинства, пришлось—какъ это ни было непріятно князю—прибѣгнуть къ единственной тогда сильной группѣ послѣ народняковъ и ихъ союзниковъ: къ группѣ Радославова, который въ сѣверной Болгаріи сохранилъ еще нѣкоторую популярность, какъ противникъ Стамбулова, а въ южной Болгаріи имѣлъ сильную поддержку со стороны враждебной соединистамъ либеральной румелійской партіи—бывшихъ „казенныхъ“. Радославовъ пользовался также репутаціей организатора избирательныхъ насилій, шефа „палочниковъ“—репутаціей, которая установлена была за нимъ каравелистами еще до стамбуловскаго режима. Въ министерствѣ Грекова ему былъ предложенъ соотвѣтствующій постъ—министра внутреннихъ дѣлъ; и взявши въ свои руки избирательную машину, Радославовъ оправдалъ свою репутацію... Во вновь избранной камерѣ правительственныхъ депутатовъ было болѣе 133, тогда какъ на долю оппозиціи досталось меньше 36 мѣстъ. Большинство состояло, кромѣ 89 собственныхъ послѣдователей Радославова, изъ 11 партизановъ Грекова—изъ 11 неопредѣленныхъ либераловъ, 3 „старыхъ“ либераловъ и 19 либераловъ-стамбулистовъ. Перечисленныя оппортунистическія клички подчеркиваютъ дворцово-партизанскій характеръ министерства Грекова. Подобное министерство было особенно неудобно въ такой моментъ, когда вниманіе общественнаго мнѣнія было насторожено, благодаря исторіи желѣзнодорожнаго займа. Заемъ не состоялся только потому, что въ послѣднюю минуту, уже по утвержденіи князя, его не утвердилъ султанъ—какъ говорятъ по конфиденціальной просьбѣ самого князя. Но, какъ бы то ни было, финансовое положеніе было запутанное, и недовѣріе въ странѣ—всеобщее. Радославовъ не помогъ дѣлу; напротивъ, онъ дѣйствовалъ такъ, что министерство Грекова не просуществовало и девяти мѣсяцевъ. Онъ прежде всего не удовлетворился своимъ второстепеннымъ положеніемъ въ министерствѣ и—уже въ четвертый разъ въ теченіе своей политической карьеры—сталъ добиваться перваго мѣста. Его усилія и на этотъ разъ полнымъ успѣхомъ не увѣнчались, хотя большинство депутатовъ и было его личными сторонниками. Князь не хотѣлъ имѣть Радославова премьеромъ, и партіи пришлось пойти на компромиссъ. Роль министра-президента отдана была менѣе видному и болѣе „комод-

ному“ члену партіи, Иванчеву, старому сотруднику Радославова еще изъ достамбуловскихъ временъ. Радославовъ, однако, и съ этимъ рѣшеніемъ партіи не хотѣлъ примириться и велъ себя по отношенію къ своему фиктивному шефу такъ рѣзко, что сдѣлалъ совершенно невозможной дальнѣйшую совмѣстную дѣятельность министерства. Одновременно съ этими внутренними распрями Радославовъ все сдѣлалъ, чтобы возбудить противъ себя сильнѣйшее раздраженіе въ самыхъ разнообразныхъ слояхъ болгарскаго общества. Знаменитая исторія съ вагонами, заказанными по повышенной цѣнѣ одной фирмѣ и по доставкѣ въ Софію оказавшимися совершенно гнилыми, дала мѣру дѣловой честности министерства. Возстановленная Радославовымъ въ старой турецкой формѣ подать натурой—„десятокъ“—вызвала волненія среди крестьянства; мѣстами, какъ напр., въ Дуранъ-Кулакѣ, дѣло доходило до бунта съ форменнымъ усмиреніемъ, съ убитыми и ранеными. Оппозиція, уже поднявшая голову при паденіи Стоилова, быстро выросла въ силѣ: помимо старыхъ партій выдвинулась даже новая, спеціально вызванная крестьянскимъ недовольствомъ: т. н. „земледѣльскій союзъ“, привлекшій на свою сторону, кромѣ многихъ партизановъ демократической и соціалистической партіи, также и массу новыхъ избирателей. Съ вліяніемъ этого оживленія на весь ходъ избирательной борьбы мы познакомимся позднѣе.

Очевидно, министерству Иванчева—Радославова нельзя было болѣе удержаться у власти. Радослависты погубили себя въ общественномъ мнѣніи, какъ раньше ихъ и народняки. Обѣ главныя партіи были дискредитированы. Естественно было бы обратиться прямо къ оппозиціи, но князь попытался избѣжать этого исхода. Въ ослабленіи главныхъ парламентскихъ партій онъ видѣлъ прежде всего средство для расширенія личнаго вліянія—и попробовалъ этимъ средствомъ воспользоваться. Онъ выдвинулъ опять своего человѣка—генерала Рачо Петрова, того самаго, который когда-то помогъ ему избавиться отъ Стамбулова. Была сперва испробована комбинація—Иванчевъ — Рачо Петровъ, но составить такое министерство не удалось, и Рачо Петровъ взялъ дѣло на себя самого. Послушная избирательная машина должна была опять—уже въ третій разъ за время послѣ Стамбулова — послать въ палату новое правительственное большинство. Однако же, въ виду общественнаго возбужденія—и при полной неопытности Петрова въ организаціи искуственныхъ выборовъ, на этотъ разъ опытъ не удался. Выборы Рачо Петрова въ новое (XI) собраніе (1901) оказались сравнительно наиболѣе свободными изъ всѣхъ, за исключеніемъ первыхъ выборовъ вре-

мени Баттенберга. Въ результатѣ. страна послала депутатовъ главныхъ партій (за исключеніемъ, разумѣется, радославистовъ) въ довольно одинаковомъ числѣ; поэтому, для образованія какого бы то ни было большинства въ палатѣ—приходилось прибѣгнуть къ коалиціи.

Менѣе всего при этомъ могла быть рѣчь о партіи, только что покинувшей власть. Общее раздраженіе противъ радославистовъ выразилось въ отдачѣ свергнутаго министерства подъ судъ. Что касается народняковъ, они, конечно, пошли бы въ министерство, если бы могли образовать его изъ одной своей партіи. Но для этого они были недостаточно сильны; ихъ вождь Стоиловъ даже вовсе не былъ избранъ. Дѣлить же власть съ другими народняки не хотѣли. Эта партія, по самому своему составу, никогда такъ не голодала и не спѣшила насыщаться такъ жадно и безцеремонно, какъ радослависты, — умѣя сохранить, по крайней мѣрѣ, внѣшнее приличіе и достоинство. Народняки понимали, что, послѣ недавняго ихъ паденія, ихъ время еще не пришло; и они предпочитали выждать своего времени, чѣмъ дать себя использовать въ коалиціи съ какой-нибудь другой партіей. Такимъ образомъ, активной роли въ будущемъ министерствѣ не могли играть и народняки. Оставались обѣ старо-либеральныя партіи, сохранившія со времени изгнанія князя Александра смутную репутацію руссофильства и именно этимъ надолго дискредитированныя. Теперь, благодаря примиренію съ Россіей, состоявшемуся еще при Стоиловѣ, для руссофильства, какъ будто, снова создавалась благопріятная почва; и если народняки уже постарались присвоить себѣ выгодную кличку руссофиловъ, то цанковисты могли претендовать на нее, какъ на свое естественное, неотъемлемое политическое наслѣдство. Кличка не годилась, правда, какъ программа, и не могла замѣнить отсутствія послѣдней: но она отлично годилась, какъ избирательный лозунгъ—и была въ этомъ смыслѣ использована съ успѣхомъ. Что касается каравелистовъ, ихъ руссофильство было всегда болѣе двусмысленно и подозрительно, и ихъ значеніе въ описываемый періодъ заключалось совсѣмъ въ другомъ. Политически уничтоженная Стамбуловымъ, партія Каравелова, можетъ быть, менѣе сохранила личныхъ связей изъ своего прошлаго, чѣмъ какая либо другая. Это дѣлало партію каравелистовъ слабѣе другихъ, но это же и давало ей такое преимущество, какого не имѣла никакая другая партія: преимущество свѣжести и новизны. Не связанная прошлымъ и сравнительно менѣе зависимая отъ своихъ провинціальныхъ „пріятелей", партія могла выкинуть незапятнанное знамя

демократизма — и этимъ привлечь къ себѣ, если не наиболѣе многочисленные, то наиболѣе порядочные элементы болгарской политической жизни. Она могла стать единственной партіей принциповъ, а не партійныхъ интересовъ, и, не спѣша реализовать своего моральнаго значенія въ настоящемъ, хотѣла сберечь его для будущаго, котораго могла дожидаться спокойно. Кругомъ Каравелова, дѣйствительно, собралось вновь выросшее въ промежуткѣ молодое поколѣніе; къ нему даже примыкали соціалисты, не дифференцировавшіе еще тогда своей политической программы, еще готовые опираться на смутныя чаянія крестьянства и оперировать путемъ отрицательной критики, не подчеркивая рѣзко своей положительной программы. Но, чтобы сохранить около себя этотъ молодой антуражъ, вождю и его друзьямъ изъ стараго поколѣнія приходилось быть очень разборчивыми въ выборѣ политическихъ союзовъ и очень осторожными въ своихъ конституціонныхъ пріемахъ. Какъ мы имѣли случай видѣть, прошлое не пріучило ихъ ни къ тому, ни къ другому. Шансы партійнаго торжества, конечно возрастали съ каждымъ годомъ, съ каждымъ павшимъ министерствомъ, съ каждой дискредитированной партіей,—но шансы личной удачи проходили безвозвратно, неиспользованные, и партизаны роптали, нервозность вождей росла, непримиримая поза становилась невыносимо утомительной... Быть можетъ, эта личная и политическая психологія и объясняетъ, почему каравелисты не рѣшились долѣе искушать будущаго и схватились за представившійся теперь шансъ—войти въ министерство въ союзѣ, который не обѣщалъ имъ ничего добраго; съ партнеромъ, который былъ фактически сильнѣе ихъ и который держалъ въ своихъ рукахъ шансы удачи и неуспѣха, оставляя болѣе слабому союзнику сомнительное удовольствіе общаго риска и отвѣтственности.

Событія жестоко наказали партію за эту новую ошибку вождей. Каравеловъ палъ по вопросу, въ которомъ всю жизнь считался спеціалистомъ—по вопросу финансовому (о займѣ съ обезпеченіемъ иностранныхъ кредиторовъ табачной монополіей); онъ палъ подъ ударами собственныхъ партизановъ, отказавшихся въ рѣшительную минуту вотировать съ нимъ за заемъ, палъ притомъ, будучи самъ въ душѣ противъ займа и до послѣдней минуты играя двойную игру, въ которой его перехитрили болѣе искусные друзья-противники, въ союзѣ съ дѣльцами изъ Европы. Связавъ формально свою судьбу съ судьбой займа, защищая его открыто и дѣйствуя противъ него тайно средствами, которыя оказались слишкомъ слабыми и безсильными, чтобы спасти Бол-

гарію отъ займа, Каравеловъ, въ сущности, попалъ въ такой же импассъ, въ какомъ мы его видѣли наканунѣ сверженія князя Александра. Естественно, что молодое поколѣніе демократовъ, не хотѣвшее дѣлить съ нимъ его пріемы, не захотѣло участвовать и въ его неудачѣ. Разрывъ, давно назрѣвшій, наконецъ произошелъ, и отъ Каравелова отдѣлилась группа „молодыхъ демократовъ“, взявшая на себя ту роль, которую могъ бы при иныхъ условіяхъ играть и самъ Каравеловъ — роль партіи будущаго, сильной своимъ моральнымъ значеніемъ и принципіальной доктриной. Но, къ несчастью для новой партіи, она не взяла съ собой въ дорогу достачной политической опытности и въ первомъ увлеченіи зачастую переходитъ границу, которая отдѣляетъ практическую политику отъ политической утопіи. Въ этомъ можно видѣть извѣстную пользу, такъ какъ такая позиція предохраняетъ отъ черезчуръ преждевременныхъ уступокъ и компромиссовъ: но она же и лишаетъ партію возможности имѣть все то практическое вліяніе, на какое она способна, установить твердый критерій для оцѣнки текущихъ событій конституціонной жизни и примѣнять этотъ критерій не только къ частностямъ, но и къ цѣлому, не только ко „вторымъ“, но и къ „первымъ причинамъ“ болгарскихъ политическихъ болѣзней. Впрочемъ, всѣ эти замѣчанія станутъ болѣе ясными, когда мы вернемся къ политической теоріи молодыхъ демократовъ. Теперь же будемъ продолжать нашъ очеркъ новѣйшей конституціонной исторіи Болгаріи.

Послѣ паденія Каравелова цанковисты остались одни у власти, съ министромъ-президентомъ Даневымъ, сторонникомъ Цанкова, который слишкомъ слабъ физически, чтобы лично руководить своей партіей. При поддержкѣ Россіи, цанковистамъ удалось заключить иностранный заемъ безъ монополіи и, такимъ образомъ, блестяще выйти изъ труднаго положенія, въ которое они же поставили Каравелова. Будущее покажетъ, вѣроятно, какъ далеко шелъ Даневъ въ своей руссофильской политикѣ и насколько справедливы обвиненія по этому поводу, выставляемыя противъ него его политическими противниками. Какъ бы то ни было, именно внѣшняя политика Данева, въ связи съ труднымъ положеніемъ, созданнымъ для Болгаріи революціоннымъ движеніемъ въ Македоніи, сдѣлалась причиной паденія цанковистскаго министерства. Здѣсь не мѣсто входить въ подробности относительно македонской политики князя; но трудно сомнѣваться, что политика эта была болѣе или менѣе активная. Критическое положеніе, пережитое Болгаріей въ 1903 году, создало настроеніе,

нѣсколько напоминающее то, которое предшествовало водворенію стамбуловскаго режима. Паника среди населенія и всеобщее *опасеніе* войны оказались достаточно сильными, чтобы покончить съ руссофильской политикой Данева, съ его бездѣятельностью по отношенію къ возможнымъ осложненіямъ, съ его старомоднымъ довѣріемъ къ чужому покровительству и демократической недовѣрчивостью относительно болгарскаго милитаризма. Сознательно или нѣтъ, но обстоятельства сложились чрезвычайно благопріятно для князя и дали ему возможность произвести вторично тотъ самый опытъ съ министерствомъ Рачо Петрова, который не удался ему въ 1900 г. Ничто на этотъ разъ не подготовило и не оправдывало министерскаго кризиса въ сферѣ чисто конституціонной,—въ кругу народнаго представительства. Но внѣ палаты настроеніе противъ министерства и его политики несомнѣнно обострялось. Пріемъ, какимъ князь привелъ министерство къ необходимости подать въ отставку, былъ старый и не разъ испытанный княземъ: выраженіе личной немилости, въ болѣе или менѣе рѣзкой формѣ. Выборы въ послѣднее XIII собраніе „сдѣлалъ“ на этотъ разъ старый и испытанный „партизанинъ“, другъ Стамбулова, Петковъ. Это имя означало цѣлую программу и возстановляло въ памяти худшіе эпизоды стамбуловскихъ избирательныхъ компаній. Въ связи съ общимъ раздраженіемъ противъ Даневской политики, съ разочарованіемъ населенія—теперь уже во всѣхъ старыхъ партіяхъ страны, эти воспоминанія о бѣломъ террорѣ стамбуловскаго режима подѣйствовали настолько сильно на психологію избирателя, что всѣ усилія „соединенной“, какъ при Стамбуловѣ—оппозиціи оказались безсильными противъ общаго настроенія. Напрасно эта оппозиція распространяла манифесты, подписанные именами вождей всѣхъ четырехъ партій (народняки, цанковисты, каравелисты и младодемократы); напрасно съ своей стороны напоминала о прошлыхъ ужасахъ стамбуловщины и апеллировала къ конституціоннымъ чувствамъ и принципамъ избирателя противъ „личнаго режима“. Избиратель или вовсе не явился къ урнамъ (см. цифры ниже) или пришелъ съ намѣреніемъ опустить бюллетень съ стамбулистскими именами. Пораженіе оппозиціи было страшное; и такъ какъ видимыхъ насилій на выборахъ было сравнительно немного и терроръ оказался чисто психологическимъ, — то мораль этого пораженія получалась довольно непріятная.

Мораль эта сводится къ тому, что старыя партіи изжили свое время и Болгарія въ конституціонномъ отношеніи переживаетъ переходный, критическій періодъ. Мы видѣли, какъ съ

каждымъ новымъ министерствомъ падала какая-нибудь изъ старыхъ политическихъ репутацій — падала, если не въ глазахъ своихъ ближайшихъ пріятелей, то въ глазахъ общественнаго мнѣнія. Взаимная газетная критика помогла этому процессу разрушенія старыхъ репутацій пойти ускореннымъ темпомъ. Старость и смерть дѣлали свое дѣло, унося въ могилу одного за другимъ—старыхъ шефовъ болгарскихъ партій. Такимъ образомъ, настоящее постепенно отрывалось отъ прошлаго: со смертью вождей часто терялся послѣдній резонъ отдѣльнаго существованія партіи, такъ какъ ея принципіальная основа постепенно затерлась временемъ, а новой программы, достаточно цѣльной и оригинальной, на лицо не оказывалось. Чѣмъ дальше, тѣмъ больше всѣ главныя партіи становились, какъ двѣ капли воды, похожи одна на другую, и по пріемамъ политической борьбы, и по программамъ—или по ихъ отсутствію—и даже часто по соціальному составу послѣдователей. При такомъ положеніи дѣла, кличка и личный персоналъ кандидатовъ на министерскіе посты часто оставались единственнымъ отличіемъ одной партіи отъ другой. Старый конституціонный матеріалъ былъ быстро стертъ въ порошокъ ходомъ политической жизни, а новый матеріалъ не поспѣвалъ сложиться, благодаря той же искусственности партійной жизни. Но потребность въ этомъ новомъ матеріалѣ и въ новыхъ группировкахъ, болѣе принципіальныхъ, несомнѣнно существуетъ и съ каждымъ годомъ усиливается. Можно предвидѣть, что недалеко время, когда всѣ существующіе обломки старыхъ партій, съ своими истершимися до неузнаваемости знаменами, сольются въ нѣсколько крупныхъ группъ, съ болѣе опредѣленнымъ характеромъ и болѣе рѣзкими различіями. Настоящее господство стамбулистовъ—группы обязанной своей силой не столько самой себѣ, сколько случайнымъ и временнымъ внѣшнимъ причинамъ—политическому равнодушію массы и усложненіемъ во внѣшней политикѣ—прекратится вмѣстѣ съ этими наносными причинами. Тогда очередь будетъ за партіей наиболѣе богатой, вліятельной и представляющей, по крайней мѣрѣ, опредѣленные классовые интересы. Мы говоримъ о народнякахъ. Къ нимъ, при ихъ торжествѣ, примкнутъ, вѣроятно, обломки исчезающихъ группъ съ однороднымъ настроеніемъ, — и такъ сложится большая консервативная партія. Оппозиція противъ нея поневолѣ будетъ союзная, — и союзъ партій будетъ, опять таки поневолѣ, менѣе пестрымъ и менѣе случайнымъ, чѣмъ онъ былъ противъ стамбулистовъ. Этотъ союзъ дастъ основу для возникновенія большой либеральной партіи. Положеніе дѣла не измѣнится, конечно,

если первая партія предпочтетъ назвать себя либеральной, а вторая — прогрессивной, демократической или какъ-нибудь иначе. Разумѣется, всѣ эти догадки о ближайшемъ будущемъ моментѣ политической жизни могутъ не оправдаться, но едва ли мы ошибемся, если скажемъ, что что-нибудь подобное этому перераспредѣленію и новой концентраціи политическихъ партій — *должно* произойти, какъ неизбѣжный результатъ настоящаго хаоса — и необходимое условіе дальнѣйшей здоровой политической жизни. Къ этому же заключенію приведетъ насъ и изученіе практики болгарскаго конституціонализма.

III.

По параграфу 4-му конституціи — „Болгарское княжество есть монархія наслѣдственная и конституціонная, съ народнымъ представительствомъ“. Но это опредѣленіе, какъ и другія относящіяся къ нему постановленія конституціи, оставляетъ большой просторъ для толкованій какъ теоретикамъ государственнаго права, такъ и практическимъ политическимъ дѣятелямъ. И даже независимо отъ того или другого юридическаго или публицистическаго толкованія, примѣненіе конституціи на практикѣ такъ далеко отступало отъ всего, что требуется европейскими понятіями о законности, что скептическое и ироническое отношеніе къ этой „декораціи“ общественной жизни сдѣлалось въ самой болгарской средѣ дѣломъ вполнѣ обычнымъ. Было бы, однако, большой ошибкой со стороны иностранца — принять это легкое отношеніе къ основному закону страны за чистую монету. Ближайшее знакомство съ политическою жизнью Болгаріи можетъ показать, наоборотъ, что у этого дешеваго скептицизма есть своя обратная сторона: что въ дѣйствительности болгарское общество всегда въ высшей степени чутко относилось—не только къ факту. но даже къ малѣйшему слуху о перемѣнахъ въ конституціи и стойко становилось на защиту того самаго документа, который—въ минуты, когда никакой серьезной опасности ему не грозило,—оно готово было трактовать, какъ клочекъ писаной бумаги. Разница въ пониманіи конституціи, такъ же какъ контрастъ между буквой и ея примѣненіемъ, очень велики, дѣйствительно; но стоитъ лишь послушать отзывъ болгаръ о странахъ, не пользующихся благами свободной политической жизни, чтобы замѣтить, какъ много политическихъ навыковъ уже проникло въ общее сознаніе всѣхъ партій, благодаря четверть-вѣковой практикѣ конституціи. Такимъ образомъ, рѣзкость полемики, такъ же какъ и

грубость конституціонныхъ правонарушеній не должны вводить насъ въ заблужденіе относительно главнаго: въ Болгаріи есть деспоты по привычкѣ и республиканцы по темпераменту, есть ожесточенные враги „демагогіи“ и „дворцоваго режима“, — но нѣтъ принципіальныхъ противниковъ существующей формы правленія. Республика, какъ политическая форма, въ наше время вообще никому не кажется панацеей отъ соціальныхъ золъ; а абсолютизмъ представляется здѣсь чѣмъ-то вродѣ того, какъ грекамъ рисовался режимъ персидскаго царя.

Въ этихъ рамкахъ, однако же, разногласія все еще очень велики и едва ли даже практически и теоретически примиримы. Крайними полюсами являются, съ одной стороны, конституціонная теорія „молодыхъ демократовъ“, три года тому назадъ отдѣлившихся отъ Каравелова, — и, съ другой, парламентская практика старыхъ партій. „Молодые демократы, по выраженію ихъ органа („Демократическій Прегледъ“), терпятъ по необходимости режимъ наслѣдственной династіи въ конституціонной формѣ управленія“ и ставятъ „непремѣннымъ условіемъ—доведеніе этого режима до максимальнаго предѣла демократизаціи, совмѣстимаго съ этой формой“. Ихъ единственное пока средство для достиженія цѣли—литературная пропаганда; ихъ методъ—методъ юридической интерпретаціи основного документа,—интерпретаціи, на которой довольно близко сходятся университетскіе профессора болгарскаго конституціоннаго права (гг. Кировъ и Фадемгехтъ) съ публицистами партійнаго органа (гг. Илья Георговъ, Т. Г. Влайковъ, И. Цановъ и др.). Исходной точкой интерпретаціи является тезизъ, по которому высшимъ источникомъ всякаго публичнаго права въ Болгаріи признается народъ, высказывающій свою волю при посредствѣ Великаго Народнаго собранія. Этотъ высшій органъ народнаго представительства, — ограниченный по буквѣ конституціи рѣшеніемъ только тѣхъ, перечисленныхъ въ текстѣ конституціи вопросовъ, для которыхъ его созываютъ,— получаетъ въ теоріи молодыхъ демократовъ характеръ народнаго конвента, съ полной свободой рѣшеній и неограниченной иниціативой. „Власть и прерогатива князя вытекаетъ отъ него. Какъ дана князю власть царствовать и исполнять извѣстную миссію въ государствѣ, такъ можетъ оно и ограничить ее или совсѣмъ отнять. Народъ черезъ Великое собраніе является полнымъ распорядителемъ самимъ собой и своими судьбами: сегодня онъ нашелъ за лучшее дать себѣ наслѣдственную конституціонную монархію, а завтра можетъ найти за лучшее измѣнить конституцію и дать себѣ республику“ (Д. Пр. 1 дек. 1903 г.). Независи-

маго происхожденія и конкуррирующаго съ народовластіемъ значенія княжеской прерогативы теорія „молодыхъ демократовъ“ не допускаетъ, — такъ же какъ не допускали и предшественники этой теоріи, — публицисты Сукнаровской „Независимости“ (см. выше). Существованіе двухъ конкуррирующихъ властей, по этой теоріи, логически и фактически невозможно: *слѣдовательно*, власть князя поглощается верховной властью народа (аргументація Ст. Михайловскаго въ XIII нар. собраніи). Что касается той прерогативы, какую Великое собраніе фактически удѣлило князю по существующему закону, теорія молодыхъ демократовъ также стремится свести ее къ минимуму. Князь царствуетъ, но не управляетъ. Его участіе въ управленіи сводится къ назначенію министровъ изъ большинства камеры, свободно избранной народомъ. Его участіе въ законодательствѣ сводится къ санкціонированію законопроектовъ, принятыхъ камерой. Отказать закону въ санкціи и вообще не согласиться съ большинствомъ палаты князь можетъ только въ случаѣ, если у него есть серьезныя основанія предполагать, что представительство не соотвѣтствуетъ измѣнившемуся послѣ выборовъ общественному мнѣнію и что свободные новые выборы дадутъ иное большинство. Правительство имѣетъ право, въ случаѣ невозможности созвать камеру, продлить дѣйствіе бюджета на слѣдующій годъ, но это право относится только къ производству расходовъ, а не къ взиманію податей. Параграфы 47 и 76 даютъ правительству право экстренныхъ мѣръ, имѣющихъ силу закона, и позволяютъ объявлять военное положеніе. Но, по ограничительному толкованію „молодыхъ демократовъ“, приложеніе на практикѣ пар. 47 обставлено въ самой конституціи такими условіями (наличность чрезвычайной опасности для государства и невозможность физическая—созвать камеру), что примѣненіе его дѣлается почти невозможнымъ; по точному смыслу пар. 76 правительство имѣетъ право только суспендировать личную неприкосновенность, но не имѣетъ права ограничивать свободы печати и собраній. Высшее рѣшеніе вопросовъ о конституціонности дѣйствій правительства, принадлежащее по конституціи палатѣ, должно принадлежать по теоріи молодыхъ демократовъ также и суду.

Въ полной своей широтѣ теорія молодыхъ демократовъ льститъ національному самолюбію и тѣмъ инстинктамъ демократизма, о которыхъ говорилось въ началѣ этой статьи. Это—гораздо болѣе, чѣмъ наличный уровень политическаго правосознанія—обѣщаетъ этой теоріи значительный успѣхъ въ будущемъ Но, въ случаѣ такого успѣха, теорія грозитъ привести къ ряду

серьезныхъ конфликтовъ и вызвать, путемъ измѣненій конституціи, насильственное рѣшеніе въ противномъ смыслѣ ряда поднятыхъ ею вопросовъ, которые могли бы быть рѣшены въ ея пользу лишь путемъ практическаго измѣненія конституціи въ демократическомъ духѣ. Въ полномъ своемъ видѣ теорія игнорируетъ международное происхожденіе болгарскаго политическаго строя; она игнорируетъ также очень большую роль, которая принадлежитъ князю—по конституціи и въ силу обстоятельствъ— въ области международныхъ отношеній и военнаго дѣла, а также и въ политической жизни страны. Но, главное, эта теорія стремится доказать гораздо больше, чѣмъ ей непосредственно нужно для обоснованія ея практическихъ требованій. Она сама выводитъ изъ своихъ основныхъ принциповъ несравненно меньше, чѣмъ они въ себѣ заключаютъ. Изъ принциповъ народовластія—молодые демократы выводятъ лишь требованіе настоящаго парламентарнаго режима или, такъ наз., „системы кабинета". Но это—такого рода требованіе, которое можетъ быть удовлетворено лишь *неписаной* конституціей, пополняющей пробѣлы и умолчанія писаной конституціи путемъ сложившихся навыковъ, и, такимъ образомъ, приводящей въ гармонію притязанія двухъ конкуррирующихъ властей. Чего собственно требуютъ молодые демократы, мы увидимъ, когда познакомимся съ противоположнымъ полюсомъ болгарской политической жизни: съ дѣйствующей практикой конституціи.

Для большей наглядности возьмемъ прежде всего тотъ самый случай, который далъ поводъ молодымъ демократамъ развить ихъ теорію: полученіе власти управляющимъ въ настоящее время министерствомъ стамбулистовъ. Когда, въ 1903 г., возникли серьезныя международныя осложненія, выдвинувшія на первый планъ вопросы международной политики, князь взялъ власть изъ рукъ министерства Данева, ведшаго руссофильскую политику цанковистовъ, и поручилъ эту власть кабинету съ яркимъ стамбулистскимъ оттѣнкомъ. Мѣра эта была такъ далека отъ европейской практики парламентаризма, какъ только возможно. Министерство Данева опиралось на довѣріе собранія, сравнительно свободно избраннаго народомъ; тогда какъ партія, занявшая его мѣсто, насчитывала всего четырехъ представителей въ этой камерѣ и была, такимъ образомъ, численно слабѣйшей. Шефомъ новаго министерства сдѣлался не общепризнанный вождь партіи—давно уже не игравшей видной роли въ политической жизни страны,—а лично близкій къ князю человѣкъ—тотъ самый Рачо Петровъ, который избавилъ его когда-то отъ Стамбулова. Предыдущая попытка

(1900) сдѣлать Рачо Петрова шефомъ кабинета—кончилась неудачно, такъ какъ онъ не могъ получить большинства и долженъ былъ уступить свое мѣсто коаллиціонному министерству Каравелова-Данева. Но въ данномъ случаѣ результатъ вышелъ иной. Несмотря на всѣ усилія оппозиціи, всѣ фракціи которой соединились, чтобы дѣйствовать противъ министерства; несмотря на то, что особенныхъ насилій при выборахъ въ новую палату правительство не употребляло,—стамбулисты получили на выборахъ огромное большинство—124 изъ общаго числа 189 членовъ собранія... Такимъ образомъ, князь выбралъ себѣ министровъ, а министры выбрали себѣ камеру. И такъ были обставлены, за исключеніемъ только что упомянутаго коаллиціоннаго министерства, всѣ министерства князя Фердинанда. Князь всегда имѣлъ въ министерствѣ довѣренныхъ людей, которые никогда не встрѣчали затрудненія—составить себѣ камеру съ желательнымъ для нихъ большинствомъ. Молодые демократы имѣютъ полное основаніе называть подобный режимъ не парламентарнымъ, а „личнымъ" или „дворцовымъ". Съ своей стороны, они требуютъ: 1) чтобы только то министерство отставлялось княземъ, которое „бламирано" собраніемъ; 2) чтобы новое министерство назначалось изъ большинства камеры, при чемъ шефъ господствующей партіи самъ составлялъ бы свой кабинетъ; 3) въ случаѣ распущенія палатъ княземъ, чтобы составлялось временное дѣловое министерство изъ начальниковъ отдѣленій (министерствъ) и передавало власть послѣ выборовъ свободно избранному большинству; 4) чтобы вожди партій не соглашались принимать власти непосредственно отъ князя, а принимали бы ее лишь отъ новаго большинства, избраннаго вышеупомяпутымъ способомъ.

Слабая сторона этихъ требованій заключается въ томъ, что въ странѣ нѣтъ такого большинства, какое предполагается ими, и что, если бы оно было на лицо, то самыя требованія стали бы совершенно излишними. Въ странѣ нѣтъ большихъ политическихъ партій, которыя бы различались принципіально между собою и нѣтъ избирателей, которые бы давали той или другой партіи прочное, сознательно составленное большинство. При этихъ условіяхъ естественно, что требованія „молодыхъ демократовъ", адресованныя собственно къ большинству и политическимъ партіямъ будущаго,—въ средѣ современныхъ партій не встрѣтили никакого сочувствія, и изъ вождей наличныхъ партій не нашлось ни одного, который бы, въ отвѣтъ на формальный запросъ Ст. Михайловскаго, согласился ждать власти до тѣхъ поръ, пока призоветъ его къ власти идеальное „большинство", избранное

идеальными „свободными выборами". При такомъ отношеніи партій къ требованіямъ „молодыхъ демократовъ" неудивительно, что и обращенное ими къ князю требованіе считать вождей современныхъ партій за выразителей мнѣній „большинства", а мнѣнія большинства—за мнѣніе всей страны,—разбивается о неумолимую реальность.

Излагая исторію болгарскихъ политическихъ партій до Стамбулова, мы, правда, видѣли, что для дѣленія на партіи постоянно были на лицо достаточныя политическія основанія. Но значительная часть этихъ основаній, вызвавшихъ дѣленіе старыхъ партій и образованія новыхъ, была случайнаго и временнаго характера, и самыя причины появленія новыхъ партій и фракцій теряли свое значеніе, какъ скоро проходилъ моментъ, вызвавшій ихъ появленіе. Единственная принципіальная причина раздѣленія—борьба за неприкосновенность конституціи—тоже потеряла свой смыслъ, когда принципіально всѣ партіи признали конституцію, а фактически всѣ партіи провинились въ самыхъ безцеремонныхъ нарушеніяхъ ея. Въ результатѣ, въ Болгаріи оказалось на лицо нѣсколько партійныхъ организацій съ признанными общественнымъ мнѣніемъ вождями и съ приблизительно равными силами, но безъ сколько-нибудь существенныхъ принципіальныхъ различій. Сила шефовъ партіи заключалась исключительно въ томъ, что около каждаго изъ нихъ фактически сформировался свой штабъ присяжныхъ политическихъ дѣятелей въ центрѣ и сложилась своя группа партизановъ—„пріятелей" въ провинціи, съ болѣе или менѣе сильнымъ вліяніемъ въ данной мѣстности. Въ случаѣ „прихода на власть" какой-либо изъ партій—средства ея вліянія чрезвычайно усиливались и къ тѣсному кружку пріятелей примыкалъ болѣе широкій кругъ—кліентовъ, искателей мѣстъ и выгодъ, связанныхъ съ властью; и чтобы удовлетворить этихъ искателей, каждая партія безъ различія принуждена была практиковать патронажъ въ самыхъ широкихъ размѣрахъ. Отъ искусства патронировать и дѣлить то, что американцы называютъ техническимъ терминомъ spoils „добычу", зависитъ и степень вліянія партіи въ странѣ. Самыя безцеремонныя въ этомъ отношеніи, какъ партія радославистовъ, всегда оказывались и наиболѣе вліятельными. Въ дни перемѣны министерства въ Софіи можно наблюдать интересное зрѣлище; всѣ канцеляріи министерствъ и частныя квартиры министровъ осаждаются толпами явившихся изъ провинціи пріятелей въ сюртукахъ и кліентовъ въ сельскихъ „дрѣхахъ". Это происходитъ дѣлежъ добычи. Въ нѣсколько недѣль дѣлежъ заканчивается: очень значительный процентъ чи-

новническихъ мѣстъ, начиная начальниками отдѣленій и кончая почтальонами и метельщиками улицъ, заполняется новыми партизанами, „голодными“ отъ долгихъ годовъ ожиданія (болѣе точныя указанія см. ниже). Очередь ждать и „голодать“ наступаетъ для „сытыхъ“ и „наѣвшихся“ партизановъ группы, только что переставшей быть правительственной. Они знаютъ, что пройдетъ время, и для нихъ опять наступятъ жирные годы,—и смѣна совершается не безъ юмора и добродушія, какъ нѣчто узаконенное общественнымъ мнѣніемъ, какъ удовлетвореніе своего рода высшей справедливости. Въ роли этой „высшей справедливости“ и является князь, съ его несомнѣннымъ правомъ смѣнять и назначать министровъ и съ его полнымъ игнорированіемъ „большинства“ даннаго момента. Подъ условіемъ, чтобы ни одна партія не засиживалась слишкомъ долго во власти, всѣ партіи поочередно могутъ пользоваться благами этого своеобразнаго парламентскаго режима и ни одна не захочетъ пропустить своей очереди. Вотъ почему, противъ „дворцоваго режима“ декламируютъ только тѣ— и только до тѣхъ поръ—кто и пока остается въ оппозиціи; тогда какъ дѣйствительное прекращеніе этого режима *наличнымъ* партіямъ было бы еще менѣе выгодно, чѣмъ князю. При условіи, чтобы князь внимательно слѣдилъ за психологіей „сытыхъ“ и „голодныхъ“, имъ всѣ будутъ довольны.

Но если всѣ довольны установившимся режимомъ, то почему же и обыкновенному избирателю оставаться въ сторонѣ отъ общаго дѣлежа? Разница только та, что „партизанамъ“ приходится ждать и голодать цѣлые годы, тогда какъ избиратель можетъ избѣжать этой непріятности,—голосуя всякій разъ за правительственныхъ кандидатовъ. Выгоды для него отъ такой подачи голоса, правда, небольшія—и скорѣе отрицательныя, чѣмъ положительныя; но ихъ достаточно, чтобы сдѣлать его скептикомъ по отношенію къ тѣмъ фиктивнымъ различіямъ программъ, которыя въ данный моментъ служатъ гораздо болѣе предлогомъ, чѣмъ причиной для дѣленія общей массы политиковъ и политикановъ на нѣсколько отдѣльныхъ группъ поочередно, сытыхъ или голодныхъ. „Намъ избирателямъ—такъ формулируетъ эту политическую психологію одинъ изъ сотрудниковъ „Демокр. Прегледа“,—нѣтъ расчета быть въ оппозиціи, не зачѣмъ драться съ жандармами и шайками (господствующей группы)... Да и зачѣмъ, когда не Богъ знаетъ какая разница между претендующими на власть компаніями? Намъ безразлично, которая изъ нихъ завладѣетъ властью, но мы знаемъ, что только та, которая властвуетъ, можетъ намъ дать то, чего не можетъ дать оппози-

ція: по крайности насъ не будетъ бить полиція, не будутъ преслѣдовать и штрафовать кметы и всякіе чиновники, не будемъ мы натыкаться на препятствія на каждомъ шагу въ нашихъ частныхъ дѣлахъ. Мы вѣдь съ правительствомъ и правительство съ нами! Правда, и народняки заботятся о нашихъ карманахъ и радослависты насъ любятъ больше даже, чѣмъ ихъ шефъ, и цанковисты не хотятъ намъ зла, и каравелисты наши искренніе пріятели... но, что подѣлаешь—они не у власти! Когда его царское высочество ихъ позоветъ, тогда, извѣстно, мы и имъ дадимъ поддержку".

Разсуждая такимъ образомъ, болгарскій „данкоплатецъ" вовсе еще не обнаруживаетъ того равнодушія къ своимъ общественнымъ обязанностямъ и правамъ, въ которомъ его обыкновенно упрекаютъ,—а просто только вѣрно оцѣниваетъ положеніе и приспособляется къ нему, какъ диктуетъ ему здравый смыслъ, въ которомъ у него нѣтъ недостатка. Дайте ему другія партіи, поставьте на очередь какія-нибудь дѣйствительно важныя разногласія и серьезные общественные вопросы, важные и серьезные не только теоретически, но и практически,—и вы немедленно увидите, какъ онъ встряхнется отъ своей „апатіи" и своего „скептицизма". А пока, будьте довольны, что тотъ же здравый смыслъ мѣшаетъ ему брать въ серьезъ тѣ ужасныя обвиненія и ругательные эпитеты, которыми осыпаютъ другъ друга болгарскіе партизаны въ своихъ партійныхъ органахъ и манифестахъ. Болгарскій избиратель вовсе не по одному тому равнодушенъ къ своей политической жизни, что онъ невѣжда и простъ. Нѣтъ, какъ всякій народъ — демократъ, какъ американцы, напр., онъ смотритъ немножко свысока на своихъ выборныхъ; они его слуги, и пусть себѣ они бранятся и надѣются поочередно, лишь бы дѣлали свое дѣло и не мѣшали ему дѣлать свое. Эта точка зрѣнія постоянно подкрѣплялась тѣмъ обстоятельствомъ, что до послѣдняго времени чуть не единственнымъ временемъ и мѣстомъ, когда болгарскій „данкоплатецъ" встрѣчался съ своимъ болгарскимъ политикомъ, — были выборы. На выборахъ верхній этажъ болгарской политической жизни соприкасался съ нижнимъ; на выборахъ обитатели обоихъ этажей поневолѣ научались говорить другъ съ другомъ на одномъ языкѣ, обмѣниваться обѣщаніями и услугами, приспособляться—или приспособлять—другъ къ другу; здѣсь всего ярче обнаруживалась пропасть между конституціонной практикой и теоріей; иллюзіи смѣнялись разочарованіями, и разочарованія уступали мѣсто дѣловой партійной тактикѣ; на выборахъ же реализовались результаты мѣстныхъ вліяній и

отношеній. Словомъ, выборы являются центральнымъ узломъ болгарской политической жизни и могутъ служить самымъ удобнымъ пунктомъ для наблюденій надъ практикой конституціи. На нихъ мы и остановимся прежде всего, чтобы характеризовать эту конституціонную практику.

За исключеніемъ времени „полномочій", въ Болгаріи дѣйствовало установленное Тырновскимъ Великимъ собраніемъ всеобщее избирательное право. Каждый болгаринъ, достигшій 21 г., имѣетъ право быть избирателемъ. Никакого ценза не существуетъ: существующія по закону изъятія введены не конституціей, а изданными на основаніи ея избирательными законами. Цѣлый рядъ этихъ законовъ (1880, 1882, 1883, 1890, 1893, 1897, не считая дополненій и измѣненій) болѣе или менѣе успѣшно пытался приспособить общій принципъ всеобщаго голосованія къ мѣстнымъ условіямъ. Въ настоящее время дѣйствуетъ законъ 1897 г. съ дополненіемъ 19 декабря 1898 г. и 15 іюня 1901 г. По этому закону, кромѣ военныхъ и полицейскихъ, а также лицъ осужденныхъ за позорящія преступленія, лишены также права быть избирателями (1901) „цыгане—нехристіане, какъ и всѣ цыгане, не имѣющіе постояннаго мѣста жительства". Это добавленіе, внесенное въ законъ Каравеловымъ, объясняется видной ролью, которую играли цыгане во всѣхъ избирательныхъ злоупотребленіяхъ. Неконституціонность его довольно слабо прикрыта отнесеніемъ цыганъ къ числу—„нищихъ", лишенныхъ уже права голоса предыдущими законами. Что касается пассивнаго избирательнаго права, конституція ограничиваетъ его только возрастомъ 30 лѣтъ и требованіемъ грамотности. Вопросъ о томъ, какая именно грамотность разумѣется: въ государственномъ болгарскомъ языкѣ или въ національномъ языкѣ избираемаго (напр., турецкомъ), умышленно оставленъ былъ учредителями на рѣшеніе послѣдующихъ поколѣній. Въ разное время этотъ вопросъ рѣшался различно. II-е собраніе, напр., требовало болгарской грамотности; но, такъ какъ депутаты-турки всегда стоятъ на сторонѣ правительственнаго большинства, то это большинство не имѣло никакого интереса возбуждать сомнѣніе въ ихъ правѣ быть избранными, — и въ результатѣ вопросъ о грамотности депутатовъ остается до сихъ поръ формально неразъясненнымъ. Другой деликатный вопросъ относительно квалификаціи избираемыхъ — касается чиновничества. Имѣя въ виду, что чиновники составляютъ очень значительный процентъ въ составѣ болгарской интеллигенціи. либералы въ первое время дѣйствія конституціи стояли за допущеніе чиновниковъ, а консерваторы, предпочита-

вшіе опираться на менѣе интеллигентные слои населенія—за исключеніе ихъ (то же наблюдается и въ политической жизни Сербіи). Въ выборахъ 1882 г., напримѣръ, чиновники, судьи, учителя и духовенство были отстранены отъ выборовъ. Съ тѣхъ поръ, однако, какъ увидимъ ниже, обстоятельства измѣнились. Дѣйствующій законъ исключаетъ духовенство и военныхъ, а также правительственныхъ чиновниковъ (за исключеніемъ министровъ), къ которымъ онъ причисляетъ (съ 1901) также и всѣхъ состоящихъ на жалованьѣ у общиннаго и окружнаго управленія. Но чиновники могутъ выставлять кандидатуру, если не позже 10 дней со времени изданія указа о выборахъ подадутъ въ отставку. Для подачи голосовъ, избиратели дѣлятся по округамъ, въ основу которыхъ положено существующее административное дѣленіе на „околіи". Каждыя 20.000 душъ населенія (изъ которыхъ, въ среднемъ, четвертая часть записана въ списки избирателей) имѣютъ право послать одного депутата; если въ околіи больше 70,000 населенія, она дѣлится на два избирательныхъ округа Такихъ большихъ околій насчитывается 11 изъ 71; такимъ образомъ, всего въ Болгаріи 82 избирательныхъ округа, посылающихъ въ палату 189 депутатовъ.

Дроби населенія меньше 10,000 въ счетъ не принимаются больше 10,000 считаются за 20,000 и получаютъ право посылать лишняго депутата. Лишними голосами правительственная партія получаетъ возможность манипулировать въ своихъ интересахъ, группируя ихъ, какъ окажется выгоднѣе. Съ 1889 г. каждый избирательный округъ (околія) дѣлится на секціи, при чемъ первоначально имѣлось въ виду, чтобы на секцію приходилось не болѣе 3,500 *избирателей*, а въ 1901 г. въ основу расчета положено было 10,000 *населенія* (съ тѣмъ же различеніемъ дробей—выше и ниже 5,000, и съ тѣми же правительственными манипуляціями надъ лишними дробями). Самый процессъ выбора обставленъ всевозможными предосторожностями, которыя мы лучше поймемъ, если предварительно познакомимся съ наиболѣе типичными злоупотребленіями, противъ которыхъ эти предосторожности были принимаемы законодателемъ.

„Выборы — восклицаетъ одинъ спеціальный изслѣдователь болгарскихъ избирательныхъ порядковъ (г. Богазли):—это понятіе, которое—неясно, туманно, быть можетъ, но неразрывно—связано съ понятіями драки, свалки, шума, разгула, пьянства, знаменъ, гайды (волынки),—или террора и побоевъ; это періодъ привилегированныхъ оскорбленій и придирокъ со стороны стражарей и падарей—и по отношенію къ нимъ; время криковъ „ура", „долой";

словомъ, „выборы“ вызываютъ у насъ представленіе о времени, когда законъ и власть суспендированы; время ненаказуемыхъ вольностей и произвола; время анархіи, за которой навѣрное послѣдуетъ какой-нибудь законецъ объ амнистіи... Въ другихъ мѣстахъ считается исключеніемъ—если случаются смуты и скандалы въ день выборовъ; у насъ, напротивъ, считается какъ-то ненатуральнымъ, если выборы проходятъ безъ шума. Я слыхалъ, какъ селяне съ простодушной откровенностью высказывали неудовлетвореніе и называли выборы „хворыми“ и „сонными“ по простой причинѣ, что не было скандала и все прошло въ тишинѣ и спокойствіи“.

Болгарскій „народъ—суверѣнъ“, конечно, не читалъ Руссо и не знаетъ, что выборы—единственный моментъ, когда онъ свободенъ. Но, во всякомъ случаѣ, „простодушные селяне“ знаютъ что хотятъ сказать, когда дѣлаютъ различіе между бурными и мирными выборами. Дѣло въ томъ, что мирные выборы въ Болгаріи вовсе не значатъ „свободные“ выборы или „привильные выборы“. Когда мы читаемъ напечатанные въ „Независимости“ русскіе документы съ инструкціями офицерамъ, какъ дѣйствовать на выборахъ 1882 г. въ качествѣ „комиссаровъ“, именно: вѣжливо попросить избирателя показать приготовленный бюллетень; если бюллетень заключаетъ имя лица изъ оппозиціи, то также вѣжливо объяснить избирателю, что этотъ кандидатъ—врагъ князя, и дружески посовѣтовать ему — этотъ бюллетень разорвать, а написать другой; при чемъ если избиратель окажется неграмотнымъ, это—„тѣмъ лучше“;—когда, повторяю, мы читаемъ эти документы, то у насъ не остается сомнѣнія, что выборы въ „полномощенское“ III собраніе должны были быть—при особенной тогда введенной избирательной системѣ — очень мирными, но.., черезъ два года самъ князь молчаливо призналъ ихъ незаконными. Точно также и выборы 1890 г. въ VI народное собраніе за самыми незначительными исключеніями прошли „мирно и тихо“, при полномъ единодушіи. Напримѣръ, въ одной изъ Тырновскихъ околій голосовали 4,278 человѣкъ и трое правительственныхъ кандидатовъ получили по 4,278 голосовъ; въ другой околіи голосовали 2,602 человѣка и два кандидата правительства получили по 2,602 голоса; въ третьей голосовали 2,572 человѣка и три кандидата той же партіи получили по 2,572 голоса—и такъ почти вездѣ, по всей Болгаріи. Это были выборы Стамбулова, когда онъ находился на высотѣ своего могущества, и оппозиціонные избиратели, изъ страха насилій, не рѣшались вовсе показываться по сосѣдству съ избирательными урнами. Напро-

тивъ, въ 1887, г., когда Стамбуловъ только что еще закрѣплялъ за собой власть и борьба между „черными“ и „бѣлыми душами“ была въ полномъ разгарѣ, выборы въ V нар. собраніе вышли самыми кровавыми и самыми насильственными, какіе когда либо происходили въ Болгаріи; а въ 1893 г., когда явились первые признаки ослабленія власти Стамбулова, опять пришлось ему прибѣгать къ открытымъ насиліямъ, и снова появились протесты и жалобы противъ насилій—при выборахъ въ VII народное собраніе.

Итакъ, тишина и спокойствіе на выборахъ вовсе не доказываютъ въ Болгаріи, что конституціонная жизнь идетъ нормальнымъ ходомъ, а скорѣе доказываютъ обратное. Изъ этого, однако, не слѣдуетъ, чтобы насилія и борьба на выборахъ служили признакомъ высоко развитаго общественнаго интереса. Мѣстные люди борятся очень горячо въ околіяхъ и секціяхъ, всякій разъ, какъ только представляется возможность: но это вовсе еще не значитъ, чтобы они боролись сознательно за торжество той или другой партійной программы. Мы уже говорили, что и въ самыхъ этихъ программахъ мало идейнаго, да и партійная организація меньше всего заботится объ осуществленіи идейной стороны своей программы на другой день послѣ торжества. Чтобы привлечь глухую деревню на сторону той или другой партіи, странствующіе политики обыкновенно пускаютъ въ ходъ совсѣмъ не тѣ обѣщанія, которыя фигурируютъ въ центральныхъ программахъ. Одни обѣщаютъ, что податей не будетъ и солдатъ не будетъ, другіе обѣщаютъ, что русскіе будутъ раздавать крестьянамъ скотъ, третьи просто ставятъ угощеніе или открываютъ въ распоряженіе избирателей мѣстную лавочку и т. д. Но, конечно, такіе маневры годятся только на минуту, на короткій срокъ: съ каждымъ выборомъ къ нимъ относятся скептичнѣе, и, вообще на такую удочку можно поймать только простецкаго избирателя. Сильные и вліятельные мѣстные элементы нуждаются въ болѣе реальныхъ „облагахъ“ и обыкновенно бываютъ ангажированы задолго до пріѣзда на мѣсто передъ самыми выборами — какого-нибудь странствующаго политика. Вокругъ этихъ мѣстныхъ вліятельныхъ элементовъ, чѣмъ дальше, тѣмъ больше, кристаллизуется и рядовое мѣстное населеніе, такъ что партійныя группировки во внутренности страны становятся все менѣе и менѣе случайными. Въ исторіи партій можно видѣть, какъ постепенно отъ широкихъ программъ и принципіальныхъ вопросовъ партійная жизнь отливаетъ въ постоянное и узкое русло ближайшихъ насущныхъ интересовъ мѣстныхъ группъ. На мѣстѣ, въ общинѣ, эти интересы

сводятся къ двумъ типамъ: экономическаго вліянія и правительственной власти. Вліяніе въ деревнѣ дается экономическимъ преобладаніемъ; власть дается служебнымъ положеніемъ. „Лихварь“ и „кметъ“—таковы представители этихъ двухъ типовъ вліянія и власти. Лихварь, ростовщикъ, кулакъ — это чаще всего мѣстный „корчмарь“ (трактирщикъ); кметъ (староста)—зажиточный крестьянинъ. Кметство—должность выборная, какъ и другія должности въ „общинскомъ совѣтѣ“, но при извѣстныхъ условіяхъ правительство всегда имѣетъ возможность „принудить“ совѣтъ и провести въ него новый составъ членовъ—изъ своихъ партизановъ. Это—главный козырь въ рукахъ правительственной партіи. Какъ только „приходитъ на власть“ новая партія, передъ общинскими и городскими совѣтами всей Болгаріи возникаетъ дилемма: или объявить себя партизанами правительства—или уступить мѣсто какимъ-нибудь другимъ вліятельнымъ мѣстнымъ элементамъ, которые, можетъ быть, уже давно ждутъ своей очереди. Въ первомъ случаѣ дѣло рѣшается просто: какой-нибудь Драганъ или Цвѣтанъ просто переименовываетъ свое „бюро“ изъ народняцкаго въ либеральное, или изъ либеральнаго въ народно-либеральное, прогрессивно-либеральное и т. д., и съ этого момента посылаетъ свои привѣтственныя или негодующія телеграммы по адресу другой партійной газеты. Во второмъ случаѣ, дѣло бываетъ сложнѣе—и именно въ этомъ второмъ случаѣ выборы *не* проходятъ мирно, такъ какъ ни дать, ни уступить выгоднаго положенія въ деревнѣ ни одна партія не хочетъ безъ боя.

Къ этому бою готовятся заранѣе. Каждая партія имѣетъ или нанимаетъ вновь своихъ кондоттьеровъ избирательной борьбы, съ той только разницей, что кондоттьеры мѣстнаго правительства—кметства—уже имѣются на лицо въ видѣ „стражарей“, „падарей“, „пожарныхъ“ и др. чиновниковъ, состоящихъ на службѣ общины. Кондоттьеровъ оппозиціи приходится вновь набирать съ воли. Эти интересные незнакомцы обыкновенно за нѣсколько дней до выборовъ уже начинаютъ знакомить съ собой избирателей, — конечно именно съ той стороны, съ какой они лучше всего могутъ подѣйствовать на избирательскую психологію. Смотря по степени внушительности этой рекомендаціи, населеніе въ день выборовъ или предпочитаетъ мирно остаться дома или тайно сговаривается сплотиться и дѣйствовать за одно. Первое сраженіе стороны даютъ другъ другу рано утромъ у мѣста выборовъ: обыкновенно у зданія училища. По прежнимъ избирательнымъ законамъ, избиратели сами конституировали свое бюро непосредственно передъ выборами. При такомъ порядкѣ, болѣе

сильной партіи оставалось только первой занять поле битвы и выбрать въ бюро своихъ. Остальное разумѣлось затѣмъ само собой: т. е. чужихъ старались вовсе не допустить къ урнамъ, въ то же время урны наполняли фиктивными бюллетенями. Или,— при необходимости пустить въ ходъ болѣе тонкія средства—давалась возможность своимъ голосовать по нѣскольку разъ, а чужихъ отстраняли подъ предлогомъ, что они или не записаны въ избирательный списокъ или уже разъ голосовали и т. п. Противная сторона, въ свою очередь, не слагала оружія. Если по причинѣ опозданія и по причинѣ слабости силъ не удавалось взять штурмомъ бюро, то противники удалялись и выбирали новое бюро въ какомъ-нибудь новомъ мѣстѣ; или, если они предпочитали допустить голосованіе и начинали замѣчать, что противная сторона побѣдитъ, они старались сорвать выборъ путемъ всевозможныхъ нарушеній правилъ,—до разбитія урнъ и уничтоженія поданныхъ бюллетеней включительно. Постепенно избирательные законы ввели рядъ мѣръ, съ цѣлью сдѣлать невозможными только что перечисленныя злоупотребленія. Право самимъ составлять бюро было отнято у избирателей еще закономъ 1890 г. Но, вмѣсто того, бюро стало составляться изъ члена окружнаго совѣта и общинскихъ кметовъ, т. е. уже окончательно попало въ руки правительственной партіи. Законъ 1897 г. вновь измѣнилъ этотъ порядокъ, введя серьезныя гарантіи безпристрастія: именно предсѣдателемъ сдѣлался судья, предварительно избранный апелляціоннымъ судомъ; а его товарищами стали назначаться, по жребію окружнымъ судомъ—одинъ окружный совѣтникъ, одинъ общинскій кметъ и (по измѣненію 1901) два учителя начальныхъ училищъ. Этотъ составъ избирательныхъ коллегій оказался настолько удачнымъ, что съ тѣхъ поръ изъ 1,400 мѣстныхъ и парламентскихъ избирательныхъ собраній, состоявшихся подъ предсѣдательствомъ судей, только пять вызвали болѣе или менѣе серьезныя жалобы,—и только одна изъ этихъ жалобъ оказалась основательной. Другимъ нововведеніемъ указаннаго закона 1897 г. было учрежденіе особыхъ избирательныхъ картъ, которыя, по зак. 1901 г., должны выдаваться всякому избирателю кметомъ за 10 дней до выборовъ, а если кметъ откажется выдать, то мировымъ судьей по желанію избирателя. Благодаря этой мѣрѣ, оппозиціи иногда удавалось въ послѣднее время провести своихъ кандидатовъ противъ самыхъ рѣзкихъ насилій со стороны шаекъ господствующей партіи. Наконецъ, еще одно важное нововведеніе состоитъ въ правѣ, данномъ предсѣдателю бюро,—обращаться въ случаѣ надобности за помощью прямо къ войску, минуя поли-

цію, на партизанскую роль которой мы уже указывали. По замѣчанію цитированнаго выше автора, дѣйствительно, „стражари годятся только на то, чтобы вызывать, а не на то, чтобы предупреждать преступленія во время выборовъ: одно появленіе стражаря или пристава между избирателями вызываетъ гнѣвъ и злобу присутствующихъ: въ самомъ дѣлѣ, эти самые стражари разгоняли избирательныя бюро, били избирателей, крали или фальсифицировали списки и бюллетени и убивали мирныхъ избирателей изъ засады“.

Насколько всѣ перечисленныя (далеко не единственныя) измѣненія въ избирательномъ законѣ оздоровили атмосферу выборовъ и насколько населеніе воспользовалось этимъ, чтобы въ большемъ количествѣ явиться къ избирательнымъ урнамъ и въ большемъ размѣрѣ использовать свое избирательное право, видно будетъ изъ слѣдующаго ряда цифръ.

		Число голосовавшихъ.	%
Въ VII-е народное собраніе	(1893)	141.460	19
„ VIII-е „ „	(1894)	197.303	26
„ IX-е „ „	(1896)	227.291	30
„ X-е „ „	(1899)	378.649	50,1
„ XI-е „ „	(1901)	344.294	43,5
„ XII-е „ „	(1902)	405.584	50,2
„ XIII-е „ „	(1903)	345.972	41.2

Какъ видимъ, процентъ голосующихъ сильно возросъ въ теченіе послѣднихъ десяти лѣтъ. Особенно рѣзкій скачекъ вверхъ въ числѣ голосовавшихъ находимъ въ 1899 г. Припомнимъ, что какъ разъ передъ этими выборами голосованіе было значительно облегчено раздѣленіемъ избирательныхъ округовъ на секціи, такъ что избирателю не приходилось уже идти къ избирательному ящику такъ далеко отъ своего села какъ прежде; затѣмъ самая подача голосовъ въ 1897 г. была обставлена лучшими гарантіями безопасности и правильности. Но затѣмъ явилась и еще одна причина, возбудившая усиленный интересъ къ выборамъ среди сельскаго населенія: именно упоминавшаяся выше исторія желѣзнодорожнаго займа и введеніе натуральной подати—„десятка“—при Радославовѣ. Обезпечивъ себѣ путемъ этого усиленнаго вмѣшательства въ выборы отмѣну десятка, населеніе затѣмъ обнаружило полное равнодушіе къ взаимнымъ счетамъ партій между собой и дало легкую побѣду стамбулистамъ надъ оппозиціей, когда это потребовалось соображеніями національной безопасности.

Какъ мы говорили выше, такой отливъ интереса къ выборамъ 1903 г. есть не столько признакъ „апатіи“, сколько показатель здраваго смысла болгарскаго избирателя. Вообще, чѣмъ

дальше, тѣмъ этотъ избиратель дѣлается несговорчивѣе и требовательнѣе по отношенію къ партійнымъ вождямъ. Изучая внимательнѣе статистику выборовъ по округамъ, легко замѣтить, что въ очень многихъ изъ нихъ имѣются мѣстныя сплоченныя группы, которыя при голосованіи проявляютъ значительную независимость отъ перемѣнъ въ господствующей партіи. Мы уже не говоримъ о такихъ округахъ и городахъ, гдѣ населеніе рядъ годовъ остается вѣрнымъ извѣстному мѣстному дѣятелю—а через него—и извѣстной партіи. Напр., Виддинъ всегда былъ на сторонѣ демократовъ, а теперь, вслѣдъ за своими мѣстными вождями, готовъ даже голосовать за „молодыхъ демократовъ“. Точно также и Троянъ, Берковица, Ломъ, Кула представляли прочный оплотъ каравелистовъ. Вратца, Бѣла Слатина, Рахово Плевенъ—обнаружили большую вѣрность цанковистамъ. Севліево—вѣрно радославистамъ. Любопытно, что партіи парламентскихъ дѣльцовъ менѣе могутъ разсчитывать на вѣрность избирателя, чѣмъ партіи принципіальныхъ оппозиціонеровъ. Съ дѣльцами—избиратель самъ, очевидно, предпочитаетъ обходиться подѣлецки. Конечно, онъ измѣняетъ и принципіальнымъ политикамъ, если этого требуютъ мѣстные интересы. Осторожное отношеніе избирателей къ своему выбору характеризуется между прочимъ тѣмъ, что мѣстный кандидатъ часто выбирается не на основаніи принадлежности его къ той или другой партіи, а на основаніи заявленія, что онъ будетъ „независимъ“. Конечно, въ большинствѣ случаевъ, за такими заявленіями скрывается намѣреніе примкнуть къ тому большинству, какое образуется въ камерѣ, не связывая себя заранѣе. Какъ бы то ни было, такое отношеніе къ выборамъ исключаетъ уже старые пріемы полученія правительственнаго большинства. Даже тамъ, гдѣ избиратель не оппозиціонеръ, онъ старается не позволить господствующей партіи овладѣть положеніемъ путемъ прямого насилія или подтасовки выборовъ: онъ продаетъ и торгуется. Пока, впрочемъ, на этомъ пути—отъ насилія къ подкупу—болгарскій избиратель ушелъ еще не особенно далеко. Болгарскіе выборы едва ли не самые дешевые въ Европѣ. Для мѣстнаго кандидата, извѣстнаго избирателямъ, нужно не больше 300 франковъ на выборы. Пришлый политикъ долженъ истратить вдвое—около 600 франковъ. Конечно, ни тамъ, ни здѣсь не можетъ быть еще рѣчи о настоящемъ подкупѣ: это мелкіе избирательные расходы на мѣстныхъ агентовъ, на печатаніе, на угощеніе и т. д. Случаи прямой покупки голосовъ бываютъ, но не часто; своего рода рекордъ въ этомъ отношеніи вотъ уже нѣсколько лѣтъ остается за богатымъ

чудакомъ Гендовичемъ, истратившимъ на выборы цѣлыхъ... 10.000 франковъ.

Для того, чтобы точнѣе опредѣлить, въ какой степени возможно подтасовать выборы въ Болгаріи, мы приведемъ слѣдующую сравнительную таблицу двухъ сосѣднихъ по времени выборовъ — въ X-е и въ XI-е собраніе (1899 и 1901). Первые выборы были подтасованные—радославистскіе; вторые—сравнительно-свободные: выборы Рачо Петрова (ср. выше) [1].

	X (1899)	XI (1901)
Общее число избирателей	379.167	338.119
Число поданныхъ ими голосовъ	833.438	802.240
Распредѣленіе голосовъ по партіямъ:		
Народняки	91.539	152.590
Народо-либералы (стамбулисты)	119.559	157.041
Прогрессивно-либералы (цанковисты)	119.525	128.527
Демократы (каравелисты)	79.863	105.591
Независимые, нейтральные, индивид. мнѣнія	40.849	113.147
Не заявившіе партіи и не кандидатировавшіеся правильно	35.534	37.137
Земледѣльческая ассоціація	10.399	47 011
Соціалисты	26.596	29.302
Либералы (радослависты)	305.320	31.477

Выводы, которые можно сдѣлать изъ этой маленькой таблицы, чрезвычайно поучительны. Болгарскій избиратель оказывается значительно выше той репутаціи, какую сдѣлали ему мѣстные политики. Если онъ принадлежитъ къ партіи, имѣющей дѣйствительно принципіальную программу, то онъ ея держится очень упорно. Мы видимъ, что при насильническихъ выборахъ Радославова—цанковисты, которымъ онъ вѣритъ, и каравелисты, которымъ онъ симпатизируетъ, потеряли сравнительно небольшой процентъ голосовъ, которые поданы были за нихъ при свободныхъ выборахъ. То громадное количество голосовъ, которымъ Радославовъ вдесятеро раздулъ настоящіе размѣры своей партіи,

[1]) Таблица составлена мною на основаніи рукописныхъ матеріаловъ, любезно сообщенныхъ болгарскимъ статистическимъ бюро. Общіе итоги нѣсколько разнятся отъ тѣхъ, которые сообщены выше по матеріаламъ министерства внутр. дѣлъ; не вполнѣ сходятся также (въ самыхъ нашихъ матеріалахъ) итоги поданныхъ голосовъ съ распредѣленіемъ ихъ по партіямъ; но различія количественно ничтожны. Сдѣланное нами различеніе между числомъ избирателей и числомъ поданныхъ ими голосовъ объясняется тѣмъ, что въ округахъ, гдѣ избираются не одинъ, а два-пять (по закону 1901 г. не болѣе трехъ; при большемъ количествѣ околія дѣлится на двѣ) депутатовъ, голосованіе производится по общему списку, т. е. каждый избиратель подаетъ два-пять голосовъ, распредѣляя ихъ часто между депутатами разныхъ партій, т. е. составляя свой „свободный“ списокъ, или голосуя по коаллиціонному списку. Такимъ образомъ, предлагаемый счетъ силы партій—не количествомъ избирателей, а количествомъ поданныхъ ими голосовъ—есть единственно возможный

перешли къ нему не отъ только-что упомянутыхъ партій, а главнымъ образомъ, отъ народняковъ, стамбулистовъ, и особенно, „независимыхъ“. Очевидно, народняки и стамбулисты — по *числу* голосовъ (но не по количеству мѣстъ) первыя партіи въ странѣ,— по *качеству* своихъ голосовъ стоятъ ниже ранѣе названныхъ партій. Группа „независимыхъ“, почти исключительно состоящая изъ оппортунистовъ и только въ очень малой мѣрѣ — изъ сторонниковъ крайнихъ индивидуальныхъ мнѣній,—помогаетъ намъ понять значеніе этихъ колебаній. Избиратель, дѣйствительно, стремится поставить себя независимо отъ столичныхъ политиковъ и предпочитаетъ эксплуатировать ихъ, а не быть эксплуатируемъ ими. Рубрика „не заявившихъ партій и не кандидатировавшихся правильно“ (послѣдніе, обыкновенно, получаютъ по ничтожному количеству голосовъ и почти ни одинъ изъ нихъ не проходитъ) характеризуетъ также самостоятельное отношеніе избирателей къ своимъ кандидатамъ и ихъ, такъ сказать, мѣстный характеръ. Но особенно выгодное представленіе объ избирателѣ даетъ огромный ростъ сторонниковъ земледѣльческой ассоціаціи, на значеніе которой мы указывали выше. Въ 1899 году она только сложилась; такимъ образомъ, учетверенная численность ея въ 1901 г., дѣйствительно, свидѣтельствуетъ о ростѣ оппозиціоннаго настроенія — въ формѣ совершенно соотвѣтствующей уровню пониманія избирателя и совершенно независимой отъ внушеній вождей парламентскихъ партій. Мы еще разъ убѣждаемся, такимъ образомъ, что болгарскій избиратель понимаетъ свои интересы и умѣетъ ихъ защищать даже тогда, когда по внѣшности служитъ чужимъ интересамъ.

Только-что сдѣланныя наблюденія мы можемъ провѣрить еще на другомъ матеріалѣ и съ другой точки зрѣнія, именно, разсматривая составъ избранныхъ кандидатовъ по занятіямъ. Общій ростъ политическаго сознанія и частныя флюктуаціи особенно ярко отразились на измѣненіяхъ въ этомъ составѣ [1]).

Профессіи.	IIIВ 1886	V 1887	IVВ 1893	VII 1893	VIII 1894	IX 1896	X 1899	XI 1901	XII 1902	XIII 1903
На общественной службѣ и жалов..	18	23	37,5	42,4	29,5	28,8	8,8	9,6	5,6	12,6
Жив. доходами отъ земледѣлія, торговли и промышл.	66,7	50,2	51,7	33,7	32	42,6	39,6	39.9	47,4	47,7
Жив. доходами отъ либер. профессій .	14	21,8	8,8	20,2	37	28	46,6	47,9	44,9	36,9
Другіе	1,3	4	1,9	3,6	1,2	0,6	4,7	2,5	2	3,8

[1]) Предлагаемая таблица составлена мною по даннымъ, печатавшимся министерствомъ внутреннихъ дѣлъ въ „Державномъ Вѣстникѣ“, по поводу

Какъ видимъ, основное ядро депутатовъ состоитъ изъ земледѣльцевъ, торговцевъ и промышленниковъ. Въ наибольшемъ количествѣ — двухъ третей своего состава собранія, они являются въ тѣ старыя времена, когда ни классъ чиновниковъ на общественной и казенной службѣ, ни классъ либеральныхъ профессій не успѣлъ еще сложиться. Затѣмъ ихъ число начинаетъ падать. Стамбуловъ составляетъ палаты своего времени преимущественно изъ лицъ, находящихся на общественной службѣ; мы видѣли, какую роль играли кметы и совѣты, городскіе и общинные, при насильственныхъ выборахъ. Первые выборы послѣ паденія Стамбулова (1894) характеризуются торжествомъ людей либеральныхъ профессій — изъ которыхъ и состояла активная оппозиція Стамбуловскому режиму, на счетъ людей выборной службы. Но затѣмъ выборы, сдѣланные Стоиловымъ (1896), возстановляютъ перевѣсъ торговцевъ. Въ послѣдующихъ выборахъ уже дѣйствуютъ законы, запрещающіе выборнымъ чиновникамъ участіе въ пассивномъ избирательномъ правѣ, чѣмъ и объясняется сокращеніе цифръ первой рубрики. Въ ней регистрируются, съ этихъ поръ главнымъ образомъ, министры и пенсіонеры; число послѣднихъ быстро ростетъ—что и отзывается на величинѣ послѣдней цифры первой рубрики. Главное значеніе принадлежитъ второй и третьей рубрикамъ, изъ которыхъ одна—земледѣльцы, торговцы и т. д.— послѣ небольшой потери при Радославовѣ (1899), непрерывно ростетъ, а другая — люди либеральныхъ профессій, — какъ разъ при Радославовѣ и при слѣдующихъ свободныхъ выборахъ достигшая максимальныхъ цифръ, нѣсколько падаетъ. Чтобы лучше разобраться въ значеніи этихъ противоположныхъ перемѣнъ, мы теперь раздѣлимъ каждую изъ двухъ рубрикъ на ея составные элементы.

Профессіи.	IIIB	V	IVB	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII
Земледѣльцы . .	28,2	17,5	13,6	9,2	4,8	9,7	9,4	20.7	20,9	18.
Торговцы, банкиры и фабриканты .	34,2	32,1	37,7	24,5	26	32,3	24,9	16,7	25	27,7
Ремесленники и промышленники.	4,3	0.6	0,4	„	1,2	0,6	5,3	2,5	1,5	0.5
Адвокаты, помощники, „прошенописцы“	9,9	15,8	6,4	16,6	28,5	20,7	37,2	34,8	31,1	30.1
Другія либеральн. професcіи . . .	4,1	6	2,4	3,6	8.5	7,3	9,4	13,1	13,8	6.8

каждыхъ выборовъ. Для большей наглядности выводовъ, я оставилъ въ сторонѣ абсолютныя цифры и представилъ отношенія между различными профессіями депутатовъ въ процентахъ. Буква В. означаетъ Великое собраніе, остальныя собранія—обыкновенныя.

Какъ видимъ, въ паденіи и увеличеніи цифръ обѣихъ изучаемыхъ рубрикъ разные составные элементы ихъ играютъ далеко не одинаковую роль. Передъ режимомъ Стоилова депутаты-земледѣльцы гораздо быстрѣе исчезаютъ изъ камеры, чѣмъ депутаты-торговцы. Жители Софіи сохраняютъ уже какъ отдаленное преданіе—память о томъ, какъ, бывало, въ доброе старое время депутаты въ сельскихъ самодѣльныхъ костюмахъ располагались въ промежуткахъ засѣданій тутъ же на улицѣ, у помѣщенія палаты, и, сидя на землѣ, съѣдали принесенный изъ дому завтракъ. Но, однако, со времени Стоилова (IX), цифры депутатовъ-земледѣльцевъ начинаютъ рости и во время свободныхъ анти-радославистскихъ выборовъ (XI) поднимаются рѣзкимъ скачкомъ съ 9,4% до 20,7%, увеличиваясь еще до 20,9% въ слѣдующихъ (цанковистскихъ) выборахъ. Причину этого яркаго факта мы знаемъ: это все та же „земледѣльческая ассоціація“, которая, извѣрившись, очевидно, въ присяжныхъ политикахъ, послала въ палату своихъ собственныхъ людей — уже не похожихъ на старыхъ наивныхъ селянъ, отъ которыхъ консерваторы времени Александра ожидали простодушнаго сочувствія князю и противодѣйствія его врагамъ — либераламъ. Когда цѣль, отмѣна десятка, была достигнута, вниманіе сельскихъ избирателей къ „большой политикѣ“, очевидно, снова ослабѣло, что и отразилось на пониженіи цифры въ послѣднихъ выборахъ. Напротивъ, политическій интересъ торговцевъ оказался устойчивѣе. Выигравшіе въ значеніи при Стоиловѣ, и нѣсколько потерявшіе въ послѣдующихъ выборахъ, они оправляются и стойко идутъ впередъ въ послѣдніе годы.

Рубрика либеральныхъ профессій даетъ матеріалъ для не менѣе интересныхъ заключеній. Преобладающую роль среди этихъ профессій, какъ и слѣдуетъ ожидать, играютъ адвокаты, изъ которыхъ мало по малу и вырабатывается классъ присяжныхъ политиковъ. Высшей точки своего вліянія въ палатѣ адвокаты достигаютъ при Радославовѣ (X), что отчасти указываетъ и на характеръ этого вліянія. Этимъ сравнительнымъ обиліемъ интеллигентныхъ политиковъ объясняется возможность для господствующихъ партій обойтись безъ услугъ людей выборной службы. Адвокаты занимаютъ въ политической жизни страны ихъ мѣсто, что, конечно, само по себѣ показываетъ, что политическая жизнь создаетъ себѣ свое собственное нормальное русло. Образованіе класса политиковъ есть, безъ сомнѣнія, необходимый фактъ во всякой странѣ, пользующейся благами представительныхъ учрежденій, и декламировать по этому поводу на тему о „присяжномъ политиканствѣ“ можетъ только жалкое непониманіе. Зло-

употребленія бываютъ вездѣ, и предложеніе можетъ превысить спросъ въ этой, какъ и въ другихъ профессіяхъ. Но изъ этого еще не слѣдуетъ, чтобы на самую профессію слѣдовало смотрѣть какъ на какое-то общественное бѣдствіе. Мы видимъ при томъ какъ разъ на разбираемомъ примѣрѣ, что сама жизнь свободныхъ учрежденій вноситъ необходимый коррективъ къ возможнымъ злоупотребленіямъ. Стоитъ сравнить максимальную цифру радославскихъ выборовъ съ цифрами послѣдующими — особенно съ ближайшей цифрой антирадославовскихъ выборовъ, — чтобы видѣть, какъ въ томъ же классѣ, который побилъ рекордъ болгарской политической коррупціи, нашлись люди, которые помогли покончить съ коррупціей. Цифра адвокатовъ падаетъ очень мало, но одновременно сильно повышается цифра другихъ интеллигентныхъ профессій (преимущественно, писателей и журналистовъ), при общемъ повышенномъ вниманіи страны. Значительное паденіе цифры интеллигентовъ на послѣднихъ выборахъ, разумѣется, объясняется ихъ опасеніемъ передъ насиліями стамбулистовъ.

При раздробленности главныхъ политическихъ партій, при отсутствіи устойчиваго большинства и меньшинства, парламентаризмъ можетъ функціонировать въ Болгаріи или при помощи искусственныхъ выборовъ или при помощи коаллиціонныхъ кабинетовъ. До паденія Стамбулова практиковалась преимущественно первая система; послѣ того вторая стремится вытѣснить первую, хотя не всегда успѣшно. Третьей — и наиболѣе плодотворной — была бы система большихъ партій, но формировка такихъ партій еще остается задачей будущаго. При большомъ государственномъ смыслѣ болгаръ надо думать, что эту задачу они разрѣшатъ успѣшно.

Въ прилагаемой далѣе таблицѣ—распредѣленія депутатовъ по партіямъ въ тринадцати обыкновенныхъ собраніяхъ конституціонной Болгаріи — мы помѣстили съ лѣвой стороны — собранія до паденія Стамбулова, направо—послѣ этого времени. Посреди помѣщены двойныя названія партій: налѣво — тѣ, которыя соотвѣтствуютъ положенію партій въ первую, направо — во вторую эпохи. Скобки показываютъ союзы и группировки между партіями, при чемъ правительственное большинство изображено цифрами, напечатанными жирнымъ шрифтомъ. Послѣ очерка исторіи партій, даннаго во второмъ отдѣлѣ, эта таблица не нуждается въ дальнѣйшихъ поясненіяхъ, представляя лишь резюме сказаннаго тамъ. Матеріалы для таблицы взяты изъ современныхъ газетъ, а для послѣднихъ четырехъ собраній—изъ официальныхъ статистиче-

скихъ данныхъ, уже упоминавшихся выше. Состояніе партій въ нихъ соотвѣтствуетъ не окончательному положенію дѣла, а декларацiямъ, даннымъ кандидатами на выборахъ.

I 1879	II 1880	III 1882	IV 1884 и 1886[1]	V 1887	VI 1890	VII 1893		VIII 1894	IX 1896	X 1899	XI 1901	XII 1902	XIII 1903
30	30	49	25	—	—	—	консерваторы } народники	26	150	2	30	31	23
—	—	—	24	25			соединисты } народники	40					
140	115	4	40		20	12	либералы: 1. довольные (цанковисты) — прогресс. либералы . . .	25+15	1	13	42	97	6
			100				2. недовольные (каравелисты) a. демократы	8	2	10	30	12	7
			60				(казенные) b. (радослависты) либералы	37	7	114	5	7	14
				250	240	131	c. (стамбулисты) народолибералы . .	—	3	19	34	9	124
							соціалисты	3	2	4	2	6	—
							земледѣльч. организація	—	—	—	13	12	—
							младодемократы, независ. демократы, дем. республиканцы реформаторы	—	—	—	5	4	—
			5	—	10	6	независимые и неопредѣленные тур. группа, случайные	—	—	—	25	17	15

Подавляющія большинства нашей таблицы, которыя то случайно вынырнутъ въ томъ или другомъ мѣстѣ таблицы, то такъ же быстро и безслѣдно исчезнутъ, возвращаютъ насъ къ отрицательнымъ сторонамъ режима партій. Мы уже знакомы съ отношеніемъ этого режима къ прерогативѣ князя и къ психологіи избирателей. Намъ остается нѣсколько внимательнѣе остановиться на отношеніи его къ самимъ членамъ партій. Подавляющее большинство въ палатѣ создается насильственными выборами. Но оно

[1]) Дополнительные выборы депутатовъ изъ южной Румеліи: вторая и пятая цифры (24 и 60). Всѣ цифры этой половины таблицы показаны приблизительно.

подготовляется и поддерживается системой широкаго патронажа и щедраго дѣлежа „добычи“.

Раздача чиновническихъ должностей партизанамъ составляетъ, несомнѣнно, одну изъ самыхъ темныхъ сторонъ конституціонной практики. Это распредѣленіе должностей между партизанами, съ одной стороны, является необходимымъ условіемъ для господства партіи въ странѣ, а съ другой — естественнымъ продуктомъ этого господства — какъ дѣлежъ добычи между побѣдителями. Въ первомъ смыслѣ, отъ всякой перемѣны министерства особенно страдаютъ тѣ части государственнаго механизма, которыя имѣютъ отношеніе къ избирательной машинѣ. Наличный составъ полиціи и администраціи, также какъ составъ городскихъ и сельскихъ выборныхъ совѣтовъ подвергаются въ этомъ случаѣ почти полной смѣнѣ. Особенно необходимой является такая смѣна въ случаяхъ рѣзкаго контраста партій, смѣняющихъ другъ друга во власти. Менѣе всего практиковались партійныя перемѣны въ администраціи въ первые годы Александра, когда мы встрѣчаемъ и выборы болѣе свободные и партійную группировку болѣе принципіальную. Но и изъ этого періода въ нашемъ обзорѣ мы встрѣчали достаточно примѣровъ смѣны чиновничества и кметовъ, какъ средства выборной борьбы. Съ 1887 г., со времени Стамбулова, это средство начинаетъ примѣняться въ особенно широкихъ размѣрахъ. Самъ Стамбуловъ, получившій свою партію по наслѣдству отъ предшественниковъ-либераловъ, еще не имѣлъ особой нужды въ массовой смѣнѣ чиновничества. Но при такой крутой перемѣнѣ, какъ переходъ власти отъ стамбулистовъ къ народникамъ въ 1894 г., смѣна администраціи и полиціи оказывается почти полной. Изъ 24-хъ окружныхъ управителей Стоиловъ смѣнилъ 21, изъ 84 околійскихъ начальниковъ — 70 и, кромѣ того, заставилъ переизбрать 1,500 кметовъ въ одинъ мѣсяцъ. То же самое повторилось при замѣнѣ народняковъ радославистами. Каравеловъ дѣйствовалъ гораздо болѣе совѣстливо, и послѣдующія правительства пользовались этимъ пріемовъ сравнительно умѣренно. Приблизительно тѣ же наблюденія можно сдѣлать и относительно поведенія различныхъ партій при дѣлежѣ добычи. Обыкновенно, больше всего страдаютъ при этомъ министерства внутреннихъ дѣлъ и финансовъ—и гораздо менѣе такія министерства, какъ почтъ и телеграфовъ или народнаго просвѣщенія, гдѣ смѣна чиновниковъ подчиняется строго опредѣленнымъ правиламъ.

Высшія мѣста государственной службы, требующія болѣе спеціальныхъ познаній и занятыя болѣе вліятельными людьми

вообще менѣе страдаютъ отъ частыхъ перемѣнъ, чѣмъ низшія должности. Перемѣны на высшихъ постахъ составляютъ обыкновенно около 10°/₀ всѣхъ мѣстъ, тогда какъ на низшихъ должностяхъ смѣна лицъ доходитъ до 50°/₀. Надо признать, что болгарскіе государственные люди сами отлично понимаютъ весь вредъ этой партійной практики и до сихъ поръ употребили не мало усилій, чтобы сократить сферу партійнаго патронажа. Фактически, перемѣны въ военномъ вѣдомствѣ съ самаго начала стояли внѣ вліянія партійной борьбы, а въ послѣднія десять лѣтъ и назначенія по министерству иностранныхъ дѣлъ зависятъ непосредственно отъ князя. Затѣмъ еще въ 1882 г. былъ проведенъ законъ,—съ тѣхъ поръ формально не отмѣненный, хотя и не соблюдавшійся (это—время режима „полномочій“),—по которому спустя три года послѣ назначенія чиновники могли быть смѣняемы только съ разрѣшенія особой Высшей комиссіи, назначаемой государственнымъ и министерскимъ совѣтами, съ участіемъ депутата отъ высшаго суда. Законъ, проведенный Даневымъ въ 1903 году, только возобновилъ эти распоряженія, замѣнивъ Высшую комиссію дисциплинарнымъ совѣтомъ (при министерскомъ совѣтѣ). Однако, Даневъ воспользовался этой реформой по-партизански: онъ провелъ свой законъ въ послѣдніе дни своего министерства, предварительно пополнивъ ряды чиновничества сторонниками своей партіи. Замѣнившее его стамбулистское министерство начало съ того, что суспендировало дѣйствіе изданнаго такимъ образомъ, закона. Однако, благодѣтельное значеніе Даневскаго закона настолько очевидно, что рано или поздно онъ долженъ быть возстановленъ. Всего прочнѣе, конечно, это будетъ въ томъ случаѣ, если возобновленіе явится результатомъ компромисса нѣсколькихъ сильныхъ партій, которыя будутъ одинаково заинтересованы въ его соблюденіи. Нѣсколько счастливѣе былъ Даневъ въ другой своей мѣрѣ, направленной къ той же цѣли -- оздоровленія партійнаго режима. По его закону объ общинахъ министръ внутреннихъ дѣлъ сохранилъ право распускать общинный совѣтъ только въ томъ случаѣ, когда болѣе половины общинныхъ совѣтниковъ подадутъ въ отставку или будутъ отстранены отъ управленія по требованію судебныхъ властей — для отдачи ихъ подъ судъ за какія-нибудь неправильности, и то если при этомъ подбальные кандидаты на ихъ мѣста получили не менѣе половины голосовъ, поданныхъ за отстраненныхъ членовъ. Однако же нашлось достаточно угодливыхъ прокуроровъ, готовыхъ ловить желанія власти или мѣстныхъ вліятельныхъ лицъ,—и при стамбулистскомъ правительствѣ (1903) было распущено все-таки около

300 общинныхъ совѣтовъ, подъ предлогомъ отдачи подъ судъ (иногда ихъ заставляли, впрочемъ, подавать прошенія объ отставкѣ). Въ ближайшей (1904) сессіи народнаго собранія имѣлось въ виду улучшить законъ, введя новое требованіе, чтобы отдача подъ судъ производилась не по желанію одного прокурора, а по рѣшенію цѣлаго окружнаго суда. Мы видимъ, такимъ образомъ, что здѣсь такъ же, какъ въ избирательномъ законѣ, законодатель принужденъ былъ, въ концѣ концовъ, искать опоры въ магистратурѣ, какъ наиболѣе безпристрастномъ и стойкомъ въ политическомъ отношеніи, политическомъ элементѣ. Нѣтъ сомнѣнія, что, въ общемъ, болгарская магистратура стоитъ на высотѣ возлагаемыхъ на нее ожиданій; но нѣтъ правила безъ исключеній, и, при общей неблагопріятной обстановкѣ общественной жизни, эти исключенія грозятъ сдѣлаться чаще послѣ возложенія на магистратуру деликатной и отвѣтственной политической роли. Необходимымъ послѣдствіемъ этой новой роли является, такимъ образомъ, усиленіе независимости и самостоятельности судебнаго сословія. По дѣйствующему закону, болгарскіе судьи становятся несмѣняемыми лишь послѣ 15 лѣтъ службы; срокъ, несомнѣнно. слишкомъ длинный, и скорѣе способный послужить преміей за долголѣтнюю угодливость, чѣмъ воспитать духъ независимости въ магистратурѣ.

Какъ бы то ни было, приведенный рядъ усилій — бороться съ самымъ опаснымъ зломъ партійнаго режима—партизанскимъ патронажемъ, свидѣтельствуетъ о томъ, что болгарскіе политическіе дѣятели одинаково далеки отъ доктринерскаго оптимизма и отъ дешеваго скептицизма по отношенію къ парламентскому режиму. Не закрывая глазъ на дѣйствительность и не смущаясь огульной критикой принципіальныхъ враговъ парламентаризма, они шагъ за шагомъ отвоевываютъ почву у злоупотребленій парламентаризма, тѣмъ самымъ реабилитируя основную идею его.

Здѣсь слѣдуетъ вообще упомянуть о практикѣ парламентарныхъ гарантій. По конституціи—гарантіи эти двоякаго рода: однѣ состоятъ въ правѣ палаты назначать слѣдствія по управленію и предавать суду министровъ, другія заключаются въ обезпеченныхъ конституціей основныхъ правахъ гражданина. Что касается права контроля палаты надъ министрами, оно не оставалось мертвой буквой въ Болгаріи. Два раза въ теченіе своего короткаго конституціоннаго опыта народные представители давали выходъ возмущенному общественному мнѣнію, назначая парламентское слѣдствіе надъ павшими министрами. Первый разъ это было при ликвидаціи режима „полномочій“, для разбора отвѣтствен-

ности министровъ въ хищеніяхъ Хаджіенова, въ соучастіи съ которымъ обвиняло консерваторовъ общественное мнѣніе. Вслѣдствіе наступившихъ затѣмъ политическихъ осложненій и катастрофъ, комиссія не довела своего дѣла до конца. Второй разъ, въ результатѣ парламентской анкеты министры Радославовскаго кабинета (Радославовъ, Иванчевъ, Тончевъ и Теневъ) были преданы суду, который и вынесъ имъ очень строгій приговоръ, приговоривъ ихъ къ 8 мѣсяцамъ тюрьмы и лишенію гражданскихъ и политическихъ правъ. Это торжество идеи парламентскаго контроля было, однакоже, нѣсколько ослаблено послѣдующимъ рѣшеніемъ XIII народнаго собранія, не только давшаго полную амнистію осужденнымъ министрамъ, но и принявшаго новый „толкователенъ законъ", по смыслу котораго министровъ можно судить не за нарушеніе обыкновенныхъ законовъ, а лишь за нарушеніе конституціи.

Что касается гарантій, заключающихся въ основныхъ правахъ, обезпеченныхъ конституціей,—практика этихъ гарантій также весьма поучительна. Попытки нарушенія этихъ гарантій сводятся къ одному изъ двухъ типовъ: къ ограниченію ихъ путемъ законодательныхъ распоряженій и къ фактическому ихъ несоблюденію. Законодательныя ограниченія основныхъ правъ были немногочисленны,—преимущественно относились къ первымъ годамъ конституціонной практики и затѣмъ отмѣнялись. Гораздо многочисленнѣе случаи фактическаго несоблюденія существующихъ законовъ; этого рода нарушенія основныхъ правъ, при отсутствіи въ болгарскомъ обществѣ вкоренившагося чувства законности, временами превращались въ господствующее правило. Наглядный и яркій примѣръ сказаннаго мы можемъ видѣть на практикѣ свободы печати, какъ извѣстно, гарантированной болгарской конституціей. Болгарская печать свободна: можетъ быть, свободна болѣе чѣмъ гдѣ-либо, такъ какъ она не только не стѣснена цензурой, и судебныя преслѣдованія по дѣламъ печати почти безполезны, но и со стороны традиціи, религіозныхъ и культурныхъ привычекъ и обычаевъ, соціальныхъ условностей—она стѣснена менѣе, чѣмъ пресса болѣе культурныхъ странъ стараго и новаго свѣта. По своимъ пріемамъ болгарская печать очень напоминаетъ американскую, съ ея ненасытнымъ любопытствомъ и безцеремонностью, съ интересомъ къ личнымъ дѣламъ и отношеніямъ, не менѣе чѣмъ къ событіямъ общественной жизни. Естественно, что уже одно это могло дать богатый матеріалъ для криминалистики; но, конечно, главной причиной борьбы, которую ведетъ болгарскій „наказателенъ законъ" противъ печати, является

огромная роль, какую играютъ органы печати въ политической жизни страны. Огромную часть болгарской прессы составляетъ пресса партизанская, еще болѣе рѣзкая и нестѣсняющаяся въ выраженіяхъ, чѣмъ немногіе органы безпартійной прессы. Принимать за чистую монету весь лексиконъ сильныхъ выраженій, ежедневно обогащаемый изобрѣтательными въ этомъ отношеніи дѣятелями партійной печати, было бы, конечно, такой же ошибкой, какъ вѣрить на слово всему, что говоритъ американская пресса. Подобно послѣдней, это скорѣе предохранительный клапанъ, черезъ который выпускается лишній жаръ и пылъ, порождаемый кипѣніемъ политическихъ страстей. Этой прессой всѣ пользуются, но только наивные вѣрятъ на слово тому, что говорится въ газетахъ. Съ этимъ коррективомъ читательскаго скептицизма, газета дѣлаетъ свое дѣло и приноситъ пользу, не смотря на то, что наиболѣе серьезные политическіе дѣятели давно перестали принимать то личное участіе въ публицистикѣ, какое они принимали въ первые годы болгарской политической жизни, уступивъ свое мѣсто „вѣстникарямъ" по спеціальности или начинающимъ политикамъ. Надо сказать, что вообще, чѣмъ болѣе ростетъ въ количествѣ читающая публика и чѣмъ болѣе ростутъ ея требованія къ газетѣ тѣмъ менѣе она обнаруживаетъ склонности удовлетворяться партизанской прессой и тѣмъ болѣе переноситъ свое вниманіе на тѣ органы, которые стараются удовлетворить не партизанскому, а просто читательскому вкусу и любопытству. Наибольшее количество читателей имѣетъ, напр., теперь „Вечерняя Почта", издающаяся въ 10,000 экземплярахъ, тогда какъ органъ правительства, „Новъ Вѣкъ", не смотря на обязательныхъ абонентовъ, расходится всего въ 5—6,000 экземплярахъ, а изъ оппозиціонныхъ органовъ наиболѣе вліятельный—органъ старой демократической партіи „Прѣпорецъ"—печатается въ 2.000 экземплярахъ. Не смотря на то, что, такимъ образомъ, партійные органы обращаются къ сравнительно небольшому кругу присяжныхъ партизановъ, правительственныя партіи рѣдко обнаруживали то терпѣніе и уваженіе къ принципу свободы печатнаго слова, которое было бы лучшей государственной мудростью. Длинная серія преслѣдованій по дѣламъ печати, въ рамкахъ конституціи и внѣ этихъ рамокъ, путемъ закона, суда или административныхъ мѣръ,—тянется черезъ всѣ двадцать пять лѣтъ болгарской политической жизни, представляя собою рядъ эпизодовъ, то драматическихъ, то комическихъ. Характернымъ образомъ первое преслѣдованіе, начатое противъ печати, возбуждено было судебной властью по прямому требованію II народнаго собранія,—и обращено было

[illegible] статьи противъ консерватив-
[illegible] Тогда еще
[illegible] свободы печати и такъ
[illegible] прославлявшія по
[illegible] чрезвычайныхъ полномочій
[illegible] царящимъ
[illegible] либе-
[illegible] статьи. Послѣдующіе законы, изданные
[illegible] почти всѣ преслѣдовали не столько
[illegible] ограниченія правъ печати. Таковъ
[illegible] первый болгарскій законъ о печати, въ февр-
[illegible] временемъ полномочій"
[illegible] того же года уже при Цанковѣ, какъ ре-
[illegible] консерваторами, при-
[illegible] дополнительный законъ 14 декабря 1883,
[illegible] направленный противъ старыхъ товарищей Цанкова по
[illegible] эмигрировавшихъ во время „полномочія"
[illegible] оттуда агитировавшихъ въ княжествѣ при помощи
[illegible] „Независимости". По пар. 10 и 11
[illegible] закона, министерскій совѣтъ получалъ право
[illegible] книгъ и газетъ изъ-за границы, а распростра-
[illegible] въ княжествѣ грозилъ штрафъ отъ 20 до 200
[illegible] Очевидно [illegible] это постановленіе
[illegible] примѣнялось,—такъ какъ эмигранты тотчасъ же вер-
[illegible] въ княжество и перенесли свои органы въ самую столицу.
[illegible] въ министерство Каравелова проведенъ былъ сравни-
[illegible] либеральный законъ о печати, въ формѣ дополнитель-
[illegible] къ уложенію о наказаніяхъ.[1] Каравеловскій законъ
[illegible] января 1885) однако тоже примѣнялся недолго: 10 сентября
[illegible] же года было объявлено военное положеніе, и софійскимъ
типографіямъ запрещено было выпускать въ свѣтъ что бы то ни
было въ нихъ напечатанное, до предварительнаго одобренія гра-
доначальника. Это было форменное введеніе предварительной цен-
зуры. Мы видѣли, какъ воспользовался Каравеловъ военнымъ

[1] По конституціи не полагалось *особаго* закона о печати и предполагавшееся постановленіе объ этомъ было выкинуто учредителями изъ проекта конституціи, на томъ основаніи, что преступленія о печати должны судиться по общимъ законамъ. Постановленіе это, либеральное въ томъ смыслѣ, что устраняло спеціальныя изъятія изъ общихъ законовъ *противъ* печати, однако въ то же время не допускало и спеціальныхъ облегченій въ процедурѣ и въ наказаніяхъ *въ пользу* печати. Въ послѣдующемъ болгарскомъ законодательствѣ о печати такія облегченія были по временамъ вводимы на основаніи теоріи и практики европейскихъ законодательствъ.

положеніемъ противъ возобновленной его бывшими радикальными партизанами „Независимости“ (см. выше). Предварительная цензура существовала и дѣйствовала и въ 1886 г. въ вѣдомствѣ министра внутреннихъ дѣлъ (Радославова). Стамбуловъ, такимъ образомъ, нашелъ эту практику уже готовой—и первымъ дѣломъ обратилъ ее противъ собственнаго органа Каравелова „Тырновской Конституціи“. Съ конца 1886 г. „Тырновская Конституція“ начала появляться съ пробѣлами, на которыхъ крупными буквами было объяснено „запрещено цензурой“. Это однако было немедленно запрещено: тогда редакція стала заполнять мѣста, выброшенныя цензурой, цитатами изъ Библіи, подобранными къ случаю и напечатанными славянскимъ шрифтомъ, а также статьями конституціи объ основныхъ правахъ, нарушавшихся режимомъ Стамбулова.

Въ засѣданіи палаты 27 ноября 1887 г. министру внутреннихъ дѣлъ былъ сдѣланъ слѣдующій запросъ: „почему не позволяется издавать другія газеты, кромѣ (стамбуловскаго органа) Свободы? И не противорѣчитъ ли подобное распоряженіе ст. 79 конституціи?“ Стамбуловъ отвѣчалъ, что правительство хотѣло отмѣнить военное положеніе и предварительную цензуру послѣ вокняженія Фердинанда, но нашлись газеты, которыя проповѣдывали бунтъ противъ главы государства, и въ виду труднаго положенія Болгаріи, а также въ виду недостаточности существующаго закона о печати, въ виду всего того зла, какое нанесла печать при сверженіи бывшаго князя и деморализаціи, посѣянной въ войскахъ и народѣ, рѣшено было постановленіемъ министерскаго совѣта ввести предварительную цензуру. „Я сознаю всю пользу свободу печати,—прибавлялъ Стамбуловъ:—признаю, что безъ нея не можетъ быть развитія въ конституціонной державѣ что свобода необходима для прогресса; но признаю также, что свобода и интересъ отечества выше свободы печати“. Затѣмъ Стамбуловъ обѣщалъ предварительно внести законъ, „который опредѣлилъ бы болѣе тяжелыя наказанія за преступленія по печати, и, послѣ принятія закона, отмѣнить цензуру“. Проектъ былъ дѣйствительно немедленно внесенъ и черезъ пять дней сдѣлался закономъ (17 декабря 1887 г.). По этому закону между прочимъ введены были штрафы за открытіе типографіи безъ явки полиціи и за выходъ періодическаго изданія безъ подписи отвѣтственнаго редактора. Отвѣтственный редакторъ долженъ былъ быть болгарскимъ подданнымъ, пользующимся гражданскими и политическими (этимъ исключались женщины) правами и имѣющимъ постоянное жительство въ мѣстѣ, гдѣ выходитъ

изданіе (этотъ конецъ фразы впослѣдствіи выкинутъ). Затѣмъ снова введена цензура министерскаго совѣта надъ иностранными книгами и газетами; введено наказаніе тюремнымъ заключеніемъ отъ 1 до 5 лѣтъ за „подстрекательство къ преступленіямъ, нарущающимъ внутреннюю и внѣшнюю безопасность государства или личную безопасность князя“.

Послѣ изданія закона 1887 г. оппозиціонныя газеты возобновили существованіе, но законъ примѣнялся очень строго и вновь введенная должность „отвѣтственнаго редактора“ оказывалась далеко не простой синекурой. Послѣ паденія Стамбулова оказалось, что 15 такихъ редакторовъ сидѣло въ тюрьмѣ по судебнымъ приговорамъ; въ томъ числѣ 5 редакторовъ одного „Свободнаго Слова“. Въ это время завелся обычай нанимать за сходную плату особыхъ Sitzredacteure, съ спеціальной обязанностью отсиживать въ тюрьмѣ наказанія, наложенныя судомъ по новому закону. Франковъ 50 въ мѣсяцъ считалось хорошимъ вознагражденіемъ за это ремесло. Разумѣется, за него брались подходящія лица, не имѣвшія ничего общаго съ литературой.

Стамбуловскому закону о печати посчастливилось: онъ не только пережилъ своего иниціатора, но и былъ дополненъ и измѣненъ въ смыслѣ еще большей строгости. Напр., по такъ наз. „измѣненію Папанчева“ (1896) для должности отвѣтственнаго редактора стали требоваться лица съ среднимъ образованіемъ, что заставило журналистовъ искать своихъ Sitzredacteure среди студентовъ высшаго училища. Тогда министръ Пешевъ (въ кабинетѣ Иванчева) пошелъ дальше и „временными правилами“, изданными въ административномъ порядкѣ, требовалось отъ отвѣтственнаго редактора высшее образованіе, (5 іюля 1900). Эти временныя правила, впрочемъ, уже въ слѣдующемъ году, при Каравеловѣ, были отмѣнены. Новый законъ въ 1901 г. (въ семи пунктахъ) уничтожаетъ всякую квалификацію для отвѣтственнго редактора (или издателя), кромѣ гражданской и политической правоспособности, имъ устанавливается, затѣмъ шестимѣсячная давность по преступленіямъ печати и отвѣтственность „по каскадамъ“ (см. выше). Стамбулистское министерство Рачо Петрова поспѣшило провести частичный законъ о преступленіяхъ „противъ особы“. Наказанія за оскорбленіе „особы“ были усилены, для разбора дѣлъ назначенъ судъ безъ присяжныхъ засѣдателей, понятіе оскорбленія величества распространено на всю родню князя; всякое содѣйствіе осужденному путемъ сбора денегъ для уплаты за него пени, наложенной судомъ, признано также за особое преступленіе. Изданіе этого закона было однимъ изъ наиболѣе непопулярныхъ

дѣйствій настоящаго министерства, а осужденіе, на основаніи этого закона, популярнаго писателя Михайловскаго (условное, на 6 мѣсяцевъ тюрьмы) за прозрачныя обвиненія князя въ соучастіи при неудачной покупкѣ военныхъ патроновъ у одной француз. ской фабрики, только подчеркнуло непопулярность закона. Надо признать, что языкъ болгарской прессы относительно князя далеко выходитъ изъ предѣловъ всего, что позволяетъ себѣ въ этомъ случаѣ какая бы то ни было другая пресса. Но „законъ объ особѣ" есть весьма несовершенное орудіе для борьбы съ безцеремонностью болгарскихъ газетныхъ нравовъ. Какъ большая часть подробныхъ законовъ, онъ можетъ только придать остроты и пикантности газетнымъ выходкамъ и сдѣлать смѣшной и ненавистной ту власть, для защиты которой онъ предназначается.

Изъ другихъ публичныхъ основныхъ правъ—право митинговъ пытался ограничить Начовичъ еще въ 1882 г. По его закону, собранія дозволялись лишь „въ домѣ" (а не на открытомъ воздухѣ, какъ позволено конституціей), и при томъ полиція должна была за три дня получить увѣдомленіе, что митингъ соберется. Понятно, что это равнялось не только запрещенію митинговъ, но организованному полицейскому наблюденію за частными квартирами. Законъ не примѣнялся, такъ же какъ и замѣнившій его въ слѣдующемъ (1883) году законъ Цанкова. Въ 1884 г. всѣ ограниченія были отмѣнены Каравеловымъ. Послѣдующія ограниченія и затрудненія предпринимались уже не въ законодательномъ, а въ полицейскомъ порядкѣ.

Что касается права составленія союзовъ, — оно практиковалось невозбранно и не возбуждало сомнѣній, до тѣхъ поръ, пока правительство, 30 января 1903, не закрыло, изъ опасенія международныхъ усложненій, „македонскихъ дружествъ" во всей Болгаріи. Этотъ случай вызвалъ много пререканій въ печати, при чемъ „младо-либеральный" органъ, „Демократическій Прегледъ", защищалъ полную законность и конституціонность упомянутой мѣры. Во всякомъ случаѣ, была признана недостаточность и неполнота закона, ограждающаго право союзовъ, указана вышеупомянутая ошибка Моллова, переведшаго терминъ „mesure prévenntive", невѣрно, какъ „предварительное разрѣшеніе" (autorisation préalable, ср. выше) и тѣмъ сузившаго сферы законной свободы союзовъ, указана, наконецъ, желательность, при необходимости закрытія союзовъ, судебной процедуры вмѣсто административной т. е. вмѣсто рѣшенія совѣта министровъ.

Соблюдаются ли въ Болгаріи личныя основныя права, т. е. неприкосновенность личности и собственности, отвѣтственность

только по суду и наказаніе только въ предѣлахъ законовъ, неприкосновенность жилища и запрещеніе произвольныхъ обысковъ и арестовъ? И да, и нѣтъ. Насильственныя мѣры, нарушающія всѣ эти конституціонныя гарантіи, случаются и даже не составляютъ большой рѣдкости при управленіи самыхъ разнообразныхъ партій. Но всѣ правонарушенія этого рода отличаются одной чертой, отчасти обезвреживающей ихъ политическое значеніе. Очередное правительство обыкновенно не пытается возвести этихъ административныхъ пріемовъ въ теорію, въ постоянную систему,—и оградить себя какими-нибудь законами или постановленіями, замѣняющими законы, отъ легальной отвѣтственности. Правительство очень рѣдко даже прибѣгаетъ къ тѣмъ параграфамъ конституціи (47 и 76), которые въ исключительныхъ случаяхъ даютъ ему чрезвычайныя полномочія. Подобно Стамбулову, нарушители конституціи прямо признаются, что ее нарушаютъ, и не пытаются нарушеніе закона возвести въ законъ. Такимъ образомъ, широкая сфера административнаго воздѣйствія существуетъ лишь фактически, и около случаевъ такого воздѣйствія всегда поднимается шумъ, который, можетъ быть, и создаетъ впечатлѣніе, что въ Болгаріи нарушеніе основныхъ правъ составляетъ повседневное явленіе. Въ дѣйствительности, здѣсь, какъ и въ другихъ упоминавшихся случаяхъ, болгарское общество очень чувствительно къ нарушенію своихъ правъ и фактически мирясь съ привычнымъ режимомъ беззаконія, никогда не забываетъ протестовать противъ него принципіально. Старое поколѣніе, видавшее худшіе виды, конечно, руководится при этомъ больше умомъ, чѣмъ инстинктомъ и жизненной привычкой; но можно замѣтить, какъ привычки и требованія свободной политической жизни быстро развиваются у молодыхъ поколѣній, и какъ, вслѣдствіе этого, возрастаетъ щекотливость ко всякимъ нарушеніямъ основныхъ гарантій. Можно прибавить, что и самая практика партійной борьбы невольно сообразуется съ этой перемѣной въ общественномъ самочувствіи, и, въ результатѣ, такія грубыя нарушенія нормальнаго хода политической жизни, какія могъ позволять себѣ Стамбуловъ, въ настоящее время кажутся уже совсѣмъ невозможными и невыносимыми. Мы упоминали, какъ постепенно утончаются пріемы избирательной борьбы,—этого фокуса всѣхъ политическихъ и частныхъ страстей. Словомъ, *неписаная* конституція постепенно крѣпнетъ и обростаетъ кругомъ параграфовъ бумажнаго документа.

Что далъ этотъ документъ Болгаріи и не лучше ли было для страны, еслибы ея политическая жизнь съ самаго начала

была поставлена въ большее соотвѣтствіе съ элементарной степенью развитія, и съ элементарнымъ общественнымъ строемъ?

Мы думаемъ, что сдѣланный нами обзоръ самъ по себѣ отвѣчаетъ на этотъ вопросъ. Болгарія обязана своей конституціи, прежде всего, той степенью независимости въ своемъ международномъ положеніи, какой она теперь достигла. Только въ непосредственномъ прикосновеніи съ живымъ голосомъ всей страны можно было такъ быстро и сильно реагировать на всѣ опасности, грозившія извнѣ, такъ быстро исправлять всѣ ошибки отдѣльныхъ личностей и пресѣкать по первому признаку ихъ опасныя послѣдствія. И эта смѣлость, и эта рѣшительность, и эта гибкость и изворотливость—всѣ эти черты, обнаруженныя болгарскими политиками, объясняются тѣмъ, что ихъ рука, управлявшая государственнымъ кораблемъ, всегда лежала на томъ мѣстѣ, гдѣ всего вѣрнѣе чувствовалось біеніе общественнаго пульса страны. Они были иногда очень безцеремонны въ своемъ обращеніи съ этимъ „общественнымъ пульсомъ" и часто дозволяли себѣ преслѣдовать личные интересы. Но они знали, что есть граница, которой перешагнуть нельзя, не разбудивъ общественнаго цербера,—нельзя въ собственныхъ же интересахъ, чтобы не подвергнуться очень реальной отвѣтственности: вотъ почему они, въ общемъ, всегда вѣрно держали свой курсъ.

Когда вы читаете протоколы первыхъ же засѣданій перваго учредительнаго собранія, вы сразу получаете впечатлѣніе, которое затѣмъ сопровождаетъ васъ при самомъ подробномъ изученіи мельчайшихъ деталей болгарской конституціонной жизни. Вы видите, что эти люди—круглые невѣжды и въ государственномъ и въ какомъ угодно правѣ. Вы не можете не смѣяться, видя, какъ они спотыкаются и падаютъ на каждомъ шагу, какъ они создаютъ воображаемыя препятствія и борятся съ вѣтряными мельницами, не замѣчая въ то же время дѣйствительныхъ опасностей. Но скоро вы начинаете замѣчать, что, какимъ то таинственнымъ, незамѣтнымъ для васъ путемъ, изъ этого хаоса криковъ, риторическихъ воклицаній, невѣжественной критики и обидныхъ личныхъ выходокъ—слагается рѣшеніе, которое вы не можете не признать самымъ умнымъ и самымъ подходящимъ для даннаго частнаго случая. Вы проходите, такимъ образомъ, черезъ цѣлый рядъ частныхъ случаевъ и моментовъ, дивитесь инстинкту, который подсказываетъ въ каждомъ частномъ случаѣ вѣрный исходъ;—но въ то же время вы начитаете замѣчать и нѣчто большее. На вашихъ глазахъ, изъ частныхъ эпизодовъ слагается общая нить—и эта нить, опять, есть единственно-пра-

вильная, единственно-вѣрная, самая лучшая, какую вы могли бы придумать—или, точнѣе, какой вы пожалуй и не придумали бы сами. И невольно, ваше ироническое отношеніе къ этимъ доморощеннымъ законодателямъ замѣняется мало по малу другимъ, хорошимъ чувствомъ. Вамъ въ новомъ свѣтѣ представляются теперь золотыя, безхитростныя слова народнаго мудреца Славейкова,—и вы принуждены признать въ нихъ глубокій смыслъ. „Обидно для цѣлаго народа согласиться съ предвзятымъ мнѣніемъ о полной его неспособности и некомпетентности въ рѣшеніи народныхъ дѣлъ, и признать способными и компетентными только нѣкоторыхъ привилегированныхъ лицъ... Нѣтъ больше глупости, какъ считать себя умнѣе всѣхъ и претендовать на руководство другими. Какъ бы ни были умны и образованы единичные руководители, они скорѣе могутъ заблудиться, ошибиться и напутать, чѣмъ зрѣло обдуманное общее или народное мнѣніе... Имѣйте, господа, побольше вѣры въ народъ, въ его благоразуміе, вглядитесь въ него получше, изучите положительнѣе его свойства и качества и, повѣрьте, вы составите о немъ лучшее мнѣніе.

П. Милюковъ.




Stanford University Libraries
3 6105 014 091 941


Цѣна 3 руб.
Складъ изданія при юридическомъ книжно
«ПРАВО» (Спб. Загородный просп., 2) и Т-
ственная Польза» (Б. Подьяческая,
Дозволено цензурою Спб. 1 Іюня 1906 г.
Тип. Спб. акц. общ. „Слово".